

**Kegagalan Interdependensi Kompleks Korea Selatan-Korea Utara
dalam Sunshine Policy di Era Moon Jae-in (2017-2022)**

Antares Paraseva Bandoro, Irman Gurmilang Lanti

Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, Sumedang, Indonesia

Email: antares22001@mail.unpad.ac.id, irman.lanti@unpad.ac.id

Submitted : December 16th 2025

Accepted : February 6th 2026

ABSTRAK

Dinamika fluktuatif selalu terjadi di Semenanjung Korea antara Korea Selatan dan Korea Utara. Menghadapi situasi tersebut, Moon Jae-in mengimplementasikan *Sunshine Policy* terhadap Korea Utara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan kerangka teoritis Interdependensi Kompleks Keohane dan Nye. Penelitian ini menilai interdependensi kompleks dalam implementasi *Sunshine Policy* di era Moon Jae-in dengan melalui analisis dokumen dan studi literatur. Temuan menunjukkan bahwa pada awalnya *Sunshine Policy* yang dijalankan Moon Jae-in telah di jalur yang tepat untuk mencapai interdependensi kompleks dengan Korea Utara. Namun Moon Jae-in kemudian gagal dalam mencapai interdependensi kompleks secara berkelanjutan karena hubungan antar-Korea terlalu didominasi oleh aktor negara, isu politik keamanan, terjadinya ketegangan militer yang cukup besar, dan terjadinya kegagalan KTT Amerika Serikat-Korea Utara di Hanoi yang menyebabkan runtuhnya berbagai rencana kerja sama antar-Korea. Moon Jae-in mengakhiri masa jabatannya tanpa mencapai interdependensi kompleks antar-Korea.

Kata kunci: *Interdependensi kompleks, Korea Selatan, Korea Utara, Sunshine Policy*

ABSTRACT

The Korean Peninsula has long experienced fluctuating dynamics between South Korea and North Korea. In responding to this situation, Moon Jae-in implemented the Sunshine Policy towards North Korea. This study employs a descriptive qualitative approach using Keohane and Nye's Complex Interdependence framework. It examines the extent to which complex interdependence was reflected in the implementation of the Sunshine Policy during the Moon Jae-in era through document analysis and literature study. The result shows that Moon Jae-in's Sunshine Policy was on the right track to fostering complex interdependence with North Korea. However, Moon Jae-in failed to sustain the development of complex interdependence, as inter-Korean relations remained heavily dominated by state actors, political and security issues, significant military tensions, and the failure of the United States–North Korea Hanoi Summit, which led to the collapse of various planned inter-Korean cooperation initiatives. Consequently, Moon Jae-in ended his presidency without achieving complex interdependence in inter-Korean relations.

Keyword: *Complex interdependence, North Korea, South Korea, Sunshine Policy*

PENDAHULUAN

Hubungan Korea Selatan dan Korea Utara selalu mengalami dinamika yang fluktuatif. Pada umumnya, hubungan kedua negara lebih banyak diwarnai oleh ketegangan. Salah satu ketegangan yang paling besar adalah ketika Perang Korea 1950-1953 yang hanya diakhiri gencatan senjata tanpa perjanjian damai. Setelah Perang Korea, berbagai ketegangan terus terjadi seperti penyusupan militer, aksi teror, hingga provokasi politik (KBS, 2020). Perbedaan ideologi kedua negara menjadi salah satu faktor ketegangan tersebut. Di sisi lain situasi geopolitik juga secara tidak langsung memperkuat ketegangan dalam hubungan Korea Selatan dan Korea Utara (Lew, 2000).

Dalam menghadapi dinamika yang terjadi dalam hubungan Korea Selatan dan Korea Utara, Moon Jae-in sebagai Presiden Korea Selatan ke-12 menjalankan kembali *Sunshine Policy* di masa pemerintahannya (2017-2022). Kebijakan ini pertama kali dijalankan oleh Kim Dae-jung, yaitu Presiden Korea Selatan ke-8 pada tahun 1998 dengan tujuan untuk menjalin hubungan yang baik dengan Korea Utara dan mencapai reunifikasi Korea sebagai tujuan jangka panjang (Levin & Han, 2002). Secara substansial, *Sunshine Policy* menekankan rekonsiliasi dan kerja sama sebagai dasar penyelesaian masalah di Semenanjung Korea. Kebijakan ini mengedepankan pendekatan paralel antara keamanan dan dialog, yaitu mempertahankan postur pertahanan yang kuat sembari mendorong rekonsiliasi Korea Selatan-Korea Utara. Tujuan jangka panjangnya mencakup pengelolaan stabilitas hubungan dua negara yang terpisah dan membuka jalan menuju penyelesaian damai menuju reunifikasi (Archives.go.kr., 2006). *Sunshine Policy* juga berfungsi sebagai sarana untuk mendorong Korea Utara menghentikan permusuhan dan keluar dari isolasi internasionalnya (Lew, 2000). Ini merupakan pendekatan diplomasi resmi pertama dari pemerintah Korea Selatan yang secara tegas meninggalkan cara-cara militer dalam menghadapi Korea Utara (Kwon, 2014).

Pemerintah Korea Selatan menjalankan kebijakan ini berdasarkan tiga prinsip utama: tidak menoleransi provokasi bersenjata Korea Utara, tidak berupaya meruntuhkan atau mengabsorpsi Korea Utara, serta secara aktif mempromosikan rekonsiliasi dan kerja sama antar-Korea. Prinsip-prinsip ini menunjukkan bahwa meskipun Korea Selatan tetap mempertahankan kekuatan militernya, mereka tidak memiliki niat untuk mengguncang stabilitas rezim di Pyongyang. Fokusnya adalah membangun proyek-proyek kerja sama serta membuka keterlibatan Korea Utara dalam hubungan internasional yang lebih luas (Levin & Han, 2002).

Moon Jae-in menghidupkan kembali *Sunshine Policy* yang sebelumnya dijalankan oleh dua presiden liberal/progresif, Kim Dae-jung (1997–2002) dan Roh Moo-hyun (2002–2007) (The Korea Herald, 2017). Dua presiden konservatif setelahnya, Lee Myung-bak (2008–2013) dan Park Geun-hye (2013–2017), menghentikan kebijakan tersebut (Cha & Pacheco Pardo, 2023). Moon memandang *Sunshine Policy* sebagai solusi damai di tengah meningkatnya ancaman eskalasi nuklir Korea Utara di bawah Kim Jong-un. Pendekatan ini mencerminkan keyakinannya bahwa dialog, diplomasi, dan kerja sama ekonomi lebih efektif dalam membangun stabilitas dan kepercayaan dibandingkan strategi konfrontatif (Petrov, 2009).

Salah satu tujuan utama *Sunshine Policy* adalah membangun kepercayaan antara dua negara yang terpisah oleh ideologi dan sejarah panjang. Melalui pembukaan saluran komunikasi dan

mendorong dialog, kebijakan ini berupaya menciptakan suasana yang kondusif untuk negosiasi. Dialog semacam ini memungkinkan kedua belah pihak membahas isu sensitif dan mencari solusi kolektif sebagai langkah awal menuju reunifikasi. Di awal abad ke-21, optimisme masyarakat Korea terhadap kemungkinan reunifikasi meningkat (Axelblom & O'shea, 2017).

Penerapan *Sunshine Policy* di era Kim Dae-jung menghasilkan pertemuan puncak antar-pemimpin dan reunifikasi keluarga yang sebelumnya terpisah (KBS, 2025). Pada 2003 juga dimulai pembangunan Kompleks Industri Kaesong yang mempekerjakan warga dari kedua negara dan menjadi simbol kerja sama ekonomi lintas-perbatasan. Secara umum, implementasi *Sunshine Policy* di era Kim Dae-jung berfokus pada dialog politik, kerja sama ekonomi, reuni keluarga yang terpisah, bantuan kemanusiaan, dan kerja sama internasional (Levin & Han, 2002). Roh Moo-hyun menerapkan Sunshine Policy yang menitikberatkan pada perdamaian dan kemakmuran. Roh Moo-hyun cenderung mencoba perluasan kerja sama ekonomi kedua negara. Implementasi Sunshine Policy di era Roh Moo-hyun mendapatkan tantangan berat berupa pengumuman Korea Utara bahwa mereka memiliki senjata nuklir pada tahun 2005 dan kemudian melakukan uji coba nuklir (Kim, 2006).

Sunshine Policy yang dijalankan kembali oleh Moon Jae-in menghadapi situasi yang cukup kompleks dibandingkan dengan era Kim Dae-jung dan Roh Moo-hyun. Di era Kim Dae-jung dan Roh Moo-hyun, kekuatan militer Korea Utara belum sekuat era Moon Jae-in. Sementara itu di era Moon Jae-in, Korea Utara sudah memiliki kekuatan nuklir yang kuat. Beberapa bulan sebelum Moon Jae-in dilantik, Korea Utara melakukan uji coba Hwasong-14 rudal, yaitu *intercontinental ballistic missile* milik Korea Utara yang pertama kali diuji coba pada 4 Juli 2017. Ini merupakan ICBM pertama yang berhasil diterbangkan oleh Korea Utara. Rudal ini dapat menempuh jarak hingga 10.400 km, yang membuat sebagian besar wilayah daratan Amerika Serikat berada dalam jangkauan tembaknya (*Missile Threat, Center for Strategic and International Studies*, 2017). Tentu kekuatan nuklir era ini jauh melebihi kekuatan nuklir Korea Utara di era Roh Moo-hyun. Nuklir Korea Utara benar-benar menjadi hal yang paling diperhatikan oleh Korea Selatan sehingga isu perdamaian di Semenanjung Korea digaungkan oleh pemerintahan Moon Jae-in demi menjaga keamanan nasional Korea Selatan. Moon Jae-in sadar betul bahwa kekuatan nuklir Korea Utara yang aktif benar-benar mengancam Korea Selatan sehingga Moon Jae-in perlu menyelesaikan isu nuklir dan menciptakan perdamaian terlebih dahulu untuk bisa membahas agenda lainnya dengan Korea Utara. Oleh karena itu, hubungan kedua Korea semakin rumit dan menyulitkan Moon Jae-in untuk mencapai reunifikasi Korea.

Di era Moon Jae-in, faktor-faktor eksternal Semenanjung Korea memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan dengan era Kim Dae-jung dan Roh Moo-hyun. Semakin agresifnya aktivasi nuklir oleh Korea Utara di era Kim Jong-un melahirkan berbagai sanksi internasional kepada Korea Utara. Tindakan Korea Utara tersebut menciptakan ketegangan dengan Amerika Serikat yang merupakan negara hegemoni. Moon Jae-in terpaksa memperhatikan hubungan Korea Utara-Amerika Serikat dan mencoba memposisikan Korea Selatan menjadi penghubung kedua negara tersebut untuk meredam ketegangan. Korea Selatan juga berupaya bernegosiasi dan berkompromi dengan Amerika Serikat serta PBB untuk bisa melonggarkan atau mendapat

pengecualian terkait sanksi internasional kepada Korea Utara. Hal tersebut diharapkan dapat menstimulasi kerja sama antar Korea dan merekatkan hubungan kedua negara. Faktor eksternal tersebut secara tidak langsung membuat ruang gerak Moon Jae-in menjadi lebih terbatas dalam mengeluarkan kebijakan terkait reunifikasi. Reunifikasi di era Moon Jae-in pun menjadi bergantung pada hubungan Korea Utara-Amerika Serikat dan penegakan sanksi internasional terhadap Korea Utara.

Penelitian sebelumnya telah banyak membahas kebijakan *Sunshine Policy* yang diterapkan oleh Presiden Moon Jae-in dan dampaknya terhadap hubungan antar-Korea ataupun sebagai upaya reunifikasi. Salah satu penelitian oleh Khalilah Mukarramah membahas secara mendalam bagaimana *Sunshine Policy* yang dihidupkan kembali oleh Moon Jae-in berupaya mengurangi ketegangan melalui dialog dan kerja sama ekonomi (Khalilah Mukarramah, 2023). Studi ini juga menggarisbawahi peran kebijakan ini dalam menciptakan landasan perdamaian di Semenanjung Korea melalui kerja sama bilateral seperti Kompleks Industri Kaesong. Penelitian ini pun menilai dampak *Sunshine Policy* dan penilaian tersebut menganggap *Sunshine Policy* di bawah pemerintahan Moon Jae-in belum berhasil mencapai tujuan yang diinginkan yaitu perdamaian di Semenanjung Korea dengan cara denuklirisasi Korea Utara. Hambatan untuk mencapai perdamaian di Semenanjung Korea termasuk adalah kurangnya dukungan publik dan hubungan yang tidak baik antara Korea Utara dan Amerika Serikat, sekutu utamanya Korea Selatan. Studi ini tidak menilai dampak Sunshine Policy di era Moon Jae-in pada aspek isu yang terbangun, saluran penghubung kedua Korea, ataupun peranan militer dalam hubungan kedua negara.

Sementara itu, penelitian oleh Faizah Nadhiva, Anggia Utami Dewi, & Dadan Suryadipura berjudul Reorientasi Kebijakan Luar Negeri Republik Korea terhadap Republik Rakyat Demokratik Korea dalam Upaya Reunifikasi (2017-2019) dengan berfokus pada reorientasi kebijakan luar negeri Korea Selatan selama pemerintahan Moon Jae-in, khususnya dalam periode 2017-2019, untuk mendukung reunifikasi dengan pendekatan diplomasi dan pengurangan konflik (Nadhiva et al., 2019). Penelitian ini menyoroti bagaimana kebijakan luar negeri Moon Jae-in berusaha membangun kembali kepercayaan dengan Korea Utara melalui inisiatif dialog tingkat tinggi dan kerja sama lintas batas. Namun studi ini sangat berfokus reorientasi kebijakan yang didominasi pembahasan terkait dinamika aktor negara dan isu-isu *high politics*. Selain itu, penelitian ini tidak mengukur seberapa jauh hubungan kedua Korea dan terlalu terfokus pada faktor-faktor pembentuk kebijakan untuk merestrukturisasi hubungan luar negeri dalam konteks *Sunshine Policy* era Moon Jae-in.

Celah penelitian muncul dari kenyataan bahwa literatur terdahulu lebih banyak memberikan penilaian politis terhadap keberhasilan atau kegagalan *Sunshine Policy* tanpa mengaitkannya dengan struktur ketergantungan ekonomi, sosial, serta militer. Sementara studi lain, seperti yang dilakukan oleh Aini (2021) berjudul “Kedekatan Cina-Jepang di Tengah Perang Dagang Cina-Amerika Serikat pada 2018-2019: Analisis Teori Complex Interdependence”. Penelitian ini membahas hubungan Cina-Jepang dan telah membuktikan kekuatan teori *complex interdependence* dalam menjelaskan bagaimana dua negara dapat terhubung dengan erat karena kekuatan militer tidak lagi digunakan sebagai pilihan utama untuk menyelesaikan konflik antar

kedua negara, lalu terciptanya saling ketergantungan ekonomi, serta beragamnya saluran komunikasi yang terjalin (Aini, 2021).

Hal yang membedakan penelitian ini dengan studi terdahulu adalah penelitian ini akan berfokus pada penggunaan kerangka analisis interdependensi kompleks yang dikemukakan Keohane dan Nye untuk berupaya menjawab pertanyaan apakah implementasi *Sunshine Policy* era Moon Jae-menciptakan hubungan interdependensi kompleks antara Korea Utara dan Korea Utara. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada penerapan konsep interdependensi kompleks yang menekankan pentingnya saluran komunikasi yang beragam, agenda hubungan antarnegara yang tidak hierarkis, serta peranan militer yang minim. Dengan mengkaji periode *Sunshine Policy* di bawah kepemimpinan Moon Jae-in, penelitian ini memberikan wawasan baru mengenai dinamika hubungan antar-Korea dalam memahami proses upaya reunifikasi yang kompleks dan penuh tantangan.

KERANGKA ANALISIS

Interdependensi Kompleks

Konsep Interdependensi Kompleks dicetuskan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye dalam buku berjudul *Power and Interdependence*. Konsep Interdependensi Kompleks ini merujuk pada suatu situasi ideal dari sistem internasional. Konsep ini menantang asumsi tradisional kaum realis yang mendominasi teori politik internasional pada era pasca perang. Menurut Keohane dan Nye, paradigma realis yang menitikberatkan pada kekuasaan negara, hierarki isu yang berfokus pada keamanan militer, serta dominasi kekuatan sebagai alat kebijakan, tidak sepenuhnya mampu menjelaskan dinamika hubungan internasional yang semakin kompleks. Sebagai alternatif, mereka mengusulkan model Interdependensi Kompleks, yang mencerminkan realitas dunia yang semakin terintegrasi melalui saluran komunikasi multilevel, isu-isu lintas batas, dan peran aktor non-negara (Keohane & Nye, 2012)

Robert Keohane dan Joseph Nye menyatakan bahwa terdapat tiga ciri utama dalam Interdependensi Kompleks, yaitu: banyaknya saluran penghubung kedua negara, agenda hubungan antarnegara terdiri atas beragam isu pembahasan, dan kekuatan militer yang minim digunakan oleh pemerintah. Pertama, negara yang mengalami Interdependensi Kompleks dapat saling terhubung tidak hanya melalui saluran formal negara, tetapi juga melalui aktor hubungan internasional non-negara. Analisis ini akan mencoba menggali apakah saluran penghubung kedua Korea terbangun oleh aktor negara atau terdapat aktor non-negara yang memiliki peranan dalam menghubungkan kedua negara. Kalaupun terdapat peranan aktor non-negara, analisis ini juga akan menelisik seberapa besar peranan aktor non-negara dan apakah aktivitas yang dilakukan oleh aktor non-negara tersebut *politically driven* oleh aktor negara atau tidak. Jika masih ada pengaruh aktor negara yang besar, interdependensi kompleks variable pertama ini tidak tercapai.

Kedua, agenda hubungan antarnegara mencakup berbagai isu, dan isu-isu tersebut tidak lagi tersusun dalam hierarki tetap yang pembahasan isu tersebut tidak hanya berfokus pada keamanan atau militer saja. Variabel ini mengkaji bagaimana hierarki agenda pembahasan hubungan kedua Korea dan berusaha mencari jawaban apakah isu yang terbangun masih didominasi isu *high*

politics atau justru terdiri atas banyaknya isu non-tradisional yang tidak elitis. Ketiga, penggunaan kekuatan militer yang minim terhadap negara lainnya. Kerangka ini akan menganalisis bagaimana penggunaan militer oleh Moon Jae-in dalam hubungan kedua Korea yang punya sejarah ketegangan militer yang panjang. Ketika kekuatan militer minim digunakan, perdamaian Semenanjung Korea cenderung lebih mudah tercapai dan memudahkan reunifikasi kedua negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis kegagalan penerapan interdependensi kompleks dalam Sunshine Policy Korea Selatan terhadap Korea Utara pada era pemerintahan Moon Jae-in (2017–2022). Pendekatan ini dipilih untuk memahami secara mendalam dinamika kebijakan luar negeri, interaksi politik-keamanan, serta hubungan kerja sama antar-Korea dalam konteks perdamaian dan denuklirisasi Semenanjung Korea. Data penelitian bersifat sekunder dan dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang mencakup dokumen resmi pemerintah Korea Selatan, pidato dan pernyataan kebijakan Presiden Moon Jae-in, laporan lembaga internasional, artikel jurnal, buku akademik, serta publikasi media internasional yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi dengan menyeleksi sumber-sumber yang memiliki keterkaitan langsung dengan implementasi Sunshine Policy dan perkembangan hubungan Korea Selatan–Korea Utara selama periode penelitian. Analisis data dilakukan secara kualitatif deskriptif-analitis dengan menggunakan kerangka interdependensi kompleks sebagai dasar analisis. Data dikategorikan ke dalam tema-tema utama yang merepresentasikan dimensi kerja sama ekonomi, diplomasi, dan keamanan, kemudian dibandingkan dengan asumsi teoretis interdependensi kompleks untuk menjelaskan kesenjangan antara ekspektasi teori dan realitas empiris. Validitas data dijaga melalui triangulasi sumberguna meningkatkan akurasi dan kredibilitas temuan penelitian.

HASIL PEMBAHASAN

***Sunshine Policy* di Era Moon Jae-in**

Kebijakan luar negeri Moon Jae-in terhadap Korea Utara dikenal secara resmi sebagai *Korean Peninsula Peace Initiative* (KPPI). Namun pada hakikatnya adalah kelanjutan dan evolusi dari *Sunshine Policy* yang dirintis oleh Kim Dae-jung. Baik KPPI maupun *Sunshine Policy* berbagi premis fundamental yang sama, bahwa *engagement* (keterlibatan), rekonsiliasi, dan kerja sama adalah jalur yang lebih unggul untuk mencapai perdamaian dan stabilitas di Semenanjung Korea, sebuah pergeseran radikal dari kebijakan *containment* (penahanan) yang konfrontatif.

Ketika Moon Jae-in dilantik menjadi Presiden Korea Selatan pada tahun 2017, hubungan antar-Korea sedang mengalami ketegangan akibat dua uji coba nuklir dan uji coba peluncuran rudal jarak jauh yang dilakukan oleh Korea Utara pada tahun 2016. Dalam kunjungannya di Yayasan Korber Berlin pada 6 Juli 2017, Moon Jae-in menyampaikan sebuah pidato pertamanya sebagai

presiden yang membahas Korea Utara (Korea.net, 2017). Dalam pidato tersebut, Moon Jae-in menegaskan bahwa isu nuklir Korea Utara adalah prioritas utama dalam hubungan antar-Korea. Ia mengatakan bahwa jika Korea Utara tidak menghentikan provokasinya, Korea Utara dan komunitas internasional akan memberi sanksi dan tekanan yang lebih kuat (Park, 2019). Moon Jae-in kemudian menyusun strategi untuk memperbaiki hubungan dengan Korea Utara, sekaligus mendorong denuklirisasi Korea Utara. Tujuan strategi tersebut jelas untuk membawa perdamaian di Semenanjung Korea yang menjadi landasan kemakmuran ekonomi. Moon Jae-in merumuskan strategi tersebut dalam Korean Peninsula Peace Initiative (Strnad, 2025).

Tiga Prinsip Inisiatif Perdamaian Moon Jae-in

Tujuan utama Presiden Moon Jae-in adalah mewujudkan Semenanjung Korea yang bebas senjata nuklir, damai, dan makmur. Untuk mencapai tujuan tersebut, Moon mengadopsi *Three Principles of the Korean Peninsula Peace Initiative*, yaitu mendahulukan perdamaian, tanpa nuklir, dan tanpa perubahan rezim (Moon, 2019). Prinsip mendahulukan perdamaian menjadi fondasi utama Sunshine Policy di era pemerintahannya, terutama dalam merespons ancaman keamanan yang ditimbulkan oleh kepemilikan senjata nuklir Korea Utara terhadap Korea Selatan.

Prinsip tanpa nuklir tercermin dari sikap tegas Moon Jae-in yang menolak kepemilikan senjata nuklir mandiri sebagai upaya memutus *nuclear arms race* dan mengurangi dilema keamanan di Semenanjung Korea. Sikap ini mengirimkan sinyal kepercayaan kepada Pyongyang bahwa Seoul tidak berniat menjadi ancaman, sehingga membuka ruang diplomasi yang lebih kondusif. Sementara itu, prinsip tanpa perubahan rezim menegaskan bahwa Moon Jae-in tidak mengupayakan penggulingan rezim maupun penyatuhan secara paksa, yang berfungsi sebagai langkah *trust-building* dan jaminan keamanan eksistensial bagi Korea Utara. Pendekatan ini menunjukkan sikap pragmatis Moon Jae-in yang memahami bahwa dialog hanya dapat berlangsung apabila kedaulatan Korea Utara diakui.

Komitmen Moon Jae-in terhadap perdamaian diimplementasikan melalui empat strategi, yaitu *peace-making*, *peace-keeping*, *peace-building*, dan diplomasi proaktif. Strategi *peace-making* berfokus pada pemulihan dialog dan negosiasi untuk menyelesaikan masalah nuklir Korea Utara, sedangkan *peace-keeping strategy* bertujuan mencegah penggunaan dan uji coba senjata nuklir melalui sanksi internasional serta penangkalan militer berbasis aliansi. Strategi *peace-building* menitikberatkan pada kerja sama ekonomi melalui “peta ekonomi baru Semenanjung Korea”, termasuk proyek infrastruktur dan integrasi energi antar-Korea (Xinhua, 2018), yang berpotensi menciptakan unifikasi *de facto* dan menurunkan ketegangan militer secara signifikan (Go, 2017). Diplomasi proaktif melengkapi strategi ini dengan mendorong dialog tidak hanya antar-Korea dan Amerika Serikat–Korea Utara, tetapi juga melalui konsultasi erat dengan Jepang, Cina, dan Rusia (Moon, 2018).

Empat strategi perdamaian Moon Jae-in menunjukkan bahwa bagi Moon Jae-in, perdamaian bukanlah tujuan akhir dari kebijakan pemerintahannya terhadap Korea Utara. Perdamaian hanyalah awal permulaan untuk menjalin kerja sama dengan Korea Utara yang strategis ke

depannya dan berorientasi pada kemakmuran. Moon Jae-in sadar bahwa kemakmuran ekonomi di Semenanjung Korea tidak mungkin terwujud jika kedua negara masih saling mengancam secara militer. Oleh karena itu, ia menggunakan strategi perdamaian ini sebagai fondasi untuk membangun kepercayaan, terutama di tingkat pemimpin negara. Dengan adanya rasa percaya tersebut, hambatan politik bisa dikurangi sehingga proses kerja sama di bidang lain, seperti ekonomi dan sosial, menjadi jauh lebih mudah dijalankan. Singkatnya, perdamaian adalah investasi awal yang wajib dilakukan agar visi kemakmuran bersama di masa depan bukan sekadar rencana, tetapi menjadi kenyataan yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak.

Analisis Saluran Penghubung Antar-Korea

Pelantikan Moon Jae-in sebagai Presiden Korea Selatan pada tahun 2017 berlangsung dalam konteks hubungan antar-Korea yang mengalami deteriorasi signifikan akibat meningkatnya eskalasi ketegangan politik dan keamanan. Sebaliknya, pada periode 1998–2008, hubungan antara Korea Selatan dan Korea Utara berada dalam kondisi yang relatif kondusif, seiring dengan kepemimpinan presiden Korea Selatan dari kubu liberal, yakni Kim Dae-jung dan Roh Moo-hyun, yang mengedepankan pendekatan dialogis melalui *Sunshine Policy*. Kedua presiden tersebut meyakini bahwa interaksi ekonomi dan budaya yang berkelanjutan dapat secara perlahan meredakan ketegangan politik dan militer. Hal tersebut diharapkan akan membuka jalan menuju reunifikasi Korea. Namun Lee Myung-bak dan Park Geun-hye (Presiden Korea Selatan 2008-2013 & 2013-2018 yang berasal dari kalangan konservatif) menggunakan cara lain yang lebih ketat dan keras kepada Korea Utara terkait denuklirisasinya. Hal ini menyebabkan Korea Utara merasa tidak nyaman bahkan melancarkan beberapa konfrontasi militer yang memicu ketegangan militer dan politik antar Korea. Oleh karena itu, Moon Jae-in pada awal masa pemerintahannya berusaha memulihkan hubungan antar-Korea, khususnya dalam aspek politik (Ministry of Unification, 2019).

Tidak lama setelah Moon Jae-in resmi menjabat, pemerintah Korea Selatan mencari celah untuk memulai komunikasi politik dengan Korea Utara. Salah satu langkah awalnya adalah bekerja sama dengan aktor non-negara, yakni *International Olympic Committee (IOC)*, terkait partisipasi Korea Utara dalam Olimpiade Musim Dingin 2018 di Pyeongchang. IOC sebagai organisasi internasional menaungi seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Olimpiade. Korea Selatan ingin agar atlet Korea Utara dapat tampil dalam Olimpiade tersebut. Namun Korea Utara tidak memenuhi syarat kualifikasi menuju Olimpiade Musim Dingin 2018, sehingga Pemerintah Korea Selatan bernegosiasi dan menyampaikan permintaan kepada IOC untuk memberikan pengecualian terhadap atlet Korea Utara. Permintaan Korea Selatan tersebut pada akhirnya disetujui oleh IOC (BBC, 2018).

Sebagai organisasi internasional, IOC memberikan ruang bagi kedua Korea untuk “bersatu” dalam beberapa momen, baik di Olimpiade Musim Dingin 2018 maupun Asian Games 2018. Namun pada dasarnya, inisiatif tersebut berasal dari pemerintah Korea Selatan yang kemudian diteruskan melalui NOC Korea Selatan. Pemerintah Korea Selatan lah yang memiliki ide tersebut kemudian mengarahkan NOC Korea Selatan untuk berkoordinasi dengan NOC Korea Utara dan

kemudian memberikan permintaan khusus kepada IOC untuk melibatkan atlet Korea Utara. Pada dasarnya IOC berperan sebagai administrator saja dan tidak menentukan gagasan politik utamanya. Jadi, IOC merupakan media atau alat komunikasi politik Korea Selatan untuk memulai hubungan yang lebih baik dengan Korea Utara.

Olimpiade Musim Dingin 2018 benar-benar menumbuhkan kepercayaan Korea Utara terhadap Korea Selatan. Kim Jong-un memberi restu atlet dan delegasi Korea Utara untuk hadir dalam Olimpiade Musim Dingin 2018. Kim Yo-jong (adik Kim Jong-un) dan Kim Yong-nam bahkan ikut hadir sebagai delegasi Korea Utara (BBC News Indonesia, 2018). Dengan ini, Korea Utara mulai perlahan membuka dialog untuk permasalahan yang lebih serius dengan Korea Selatan yang pastinya berkaitan dengan reunifikasi.

Dialog setelah Olimpiade berlangsung sangat politis dan didominasi oleh aktor negara. Hal ini terlihat dalam KTT antar-Korea pada 27 April 2018 yang mempertemukan Moon Jae-in dan Kim Jong-un. KTT tersebut menghasilkan Pertemuan monumental ini menghasilkan *Panmunjeom Declaration for Peace, Prosperity, and Unification of the Korean Peninsula*. Isi dari deklarasi tersebut sangat didominasi oleh kesepakatan yang sifatnya akan dilaksanakan oleh aktor negara, khususnya militer, contohnya adalah kesepakatan untuk non-agresi dan denuklirisasi (Ministry of Foreign Affairs, 2018). Satu-satunya aktor non-negara yang disebut dan akan dilibatkan dalam deklarasi tersebut adalah Palang Merah Antar-Korea. Palang Merah kedua negara dilibatkan dalam membahas dan menyelesaikan berbagai isu, termasuk reuni keluarga yang terpisah.

Pertemuan Palang Merah antar-Korea diselenggarakan pada 22 Juni 2018 bertempat di Gunung Kumgang, Korea Utara. Palang Merah kedua korea sepakat untuk melaksanakan acara reuni keluarga korea yang terpisah. Pada 20-26 Agustus 2018, acara reuni keluarga yang terpisah terlaksana di Gunung Kumgang. Acara ini mempertemukan 833 individu dari 170 keluarga. Palang Merah antar-Korea melanjutkan berbagai pembahasan lain yang terkait isu kemanusiaan dalam pertemuan-pertemuan berikutnya. Tidak lama setelah acara reuni keluarga yang terpisah, KTT Antar-Korea kembali diselenggarakan pada September 2018 dan bertempat di Pyongyang, Korea Utara. Sama seperti KTT sebelumnya, aktor negara sangat mendominasi pembahasan yang ada di dalamnya (Min, 2021).

Dalam *Sunshine Policy* era Moon Jae-in, aktor negara memang mendominasi hubungan kedua Korea. Aktor negara yang terlibat tidak hanya Korea Selatan dan Korea Utara, tetapi juga Amerika Serikat. Sebagai negara hegemoni dan sekutu Korea Selatan, Amerika Serikat memiliki kepentingan besar dalam isu antar-Korea, terutama terkait denuklirisasi, dan berupaya menjadi penghubung perdamaian. Amerika Serikat di bawah Pemerintahan Donald Trump berhasil membuka komunikasi politik yang baik dengan Korea Utara dan bahkan menyelenggarakan KTT Amerika Serikat-Korea Utara di Singapura pada Juli 2018. Pembahasan kedua negara berlanjut pada KTT Amerika Serikat-Korea Utara di Hanoi, Vietnam, pada tahun 2019. Namun KTT Hanoi tersebut berakhir gagal. Kegagalan KTT Hanoi disebabkan oleh perbedaan pandangan terkait langkah denuklirisasi dan pelonggaran sanksi. Korea Utara bersedia membongkar fasilitas nuklir Yongbyon, tetapi meminta pencabutan sanksi PBB. Di sisi lain, Amerika Serikat menuntut denuklirisasi total yang mencakup semua fasilitas nuklir, termasuk senjata nuklir. Akibat berbagai

perbedaan pandangan, KTT ini berakhir tanpa hasil yang konkret. Kegagalan ini menjadi titik balik kemunduran diplomasi antar-Korea dan menghambat berbagai rencana kerja sama, khususnya kerja sama ekonomi, yang telah diupayakan oleh Korea Selatan (Yun et al., 2019).

Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai organisasi internasional secara tidak langsung menghambat proses kerja sama ekonomi yang telah disusun oleh kedua Korea. Resolusi Dewan Keamanan 2321 memberikan sanksi kepada Korea Utara untuk membatasi kuota impor minyak Korea Utara, melarang ekspor & impor sektor ekonomi penting (United Nations Security Council, 2016). DKK PBB juga mengeluarkan resolusi S/RES/2397 pada tahun 2017 (United Nations Security Council, 2017b). Poin sanksi ini yang paling berpengaruh adalah perluasan sanksi finansial dengan melarang semua usaha patungan atau entitas kerja sama baru maupun perluasan usaha patungan yang melibatkan entitas atau individu Korea Utara. Kedua sanksi tersebut sangat menghambat dan membuyarkan rencana kerja sama ekonomi antar-Korea yang telah disusun sebelumnya. Berbagai usaha dilakukan Korea Selatan untuk mendapat pengecualian terhadap sanksi ini (The Korea Times, 2018). Namun PBB hanya memberikan sedikit pengecualian terhadap sanksi-sanksi tersebut yang berdampak mangkraknya berbagai kerja sama ekonomi (The Korea Times, 2018).

Dalam interdependen kompleks, karakteristik pertamanya adalah adanya *multiple channels* yang menghubungkan masyarakat kedua negara. *Multiple channels* tersebut idealnya tersusun atas berbagai aktor hubungan internasional, tidak hanya aktor negara. Namun dalam konteks Korea Selatan dan Korea Utara, penghubung kedua negara tersebut masih sangat didominasi oleh aktor negara. Aktor negara memiliki peran dan pengaruh yang sangat besar dalam hubungan kedua negara. Walaupun begitu, aktor negara bukanlah aktor satu-satunya dalam hubungan ini. Beberapa aktor non-negara juga terlibat aktif dalam pembangunan hubungan kedua negara di berbagai bidang. Namun dampak yang dihasilkan aktor-aktor non-negara tersebut masih relatif kecil, terlebih banyak aktivitas aktor non-negara yang dinaungi atau diarahkan oleh aktor negara. Aktor-aktor non-negara belum memiliki keleluasaan dalam membangun hubungan masyarakat antar-Korea karena hubungan politik kedua Korea yang masih sangat rumit, terlebih Korea Utara yang tertutup dari dunia luar. Aktor non-negara akan lebih leluasa membangun penghubung kedua Korea apabila permasalahan politik dan keamanan yang dinaungi oleh aktor negara telah terselesaikan dengan baik.

Organisasi internasional sebagai aktor non-negara umumnya dapat menjadi jalur komunikasi tambahan bagi dua negara. Namun dalam konteks reunifikasi, PBB justru berperan sebagai rezim internasional untuk menegakkan norma global NPT yang dilanggar oleh Korea Utara, sehingga kontribusinya tidak memperkuat *multiple channels* antar-Korea. Korea Selatan sebenarnya sudah mencoba bernegosiasi dengan Amerika Serikat untuk bisa melonggarkan sanksi PBB tersebut. Namun usaha Korea Selatan gagal karena terhalang gagalnya KTT Amerika Serikat-Korea Utara di Hanoi. Kesepakatan yang tidak tercapai di Hanoi memaksa kerja sama ekonomi antara Korea Selatan dan Korea Utara tidak dapat dijalankan. Salah satu aspek penting dalam *multiple channels* yang nyaris tidak tercapai dalam *Sunshine Policy* Era Moon Jae-in adalah tidak terbentuknya saluran antar-masyarakat Korea. Masyarakat Korea Selatan dan Korea Utara

punya batasan besar dalam berinteraksi satu sama lain, mengingat rezim Korea Utara yang menutup diri dari pergaulan global. Dengan ini, kedua Korea semakin jauh dari pencapaian *multiple channels* dalam konteks interdependensi kompleks.

Kerangka teoritis interdependensi kompleks, khususnya variabel *multiple channels*, memiliki keterbatasan dalam menganalisis hubungan kedua Korea karena menurut variabel ini interdependensi kompleks *multiple channels* baru bisa tercipta apabila terdapat banyak aktor internasional penghubung yang beragam antara kedua negara. Namun dalam konteks penelitian ini, Korea Utara merupakan kasus khusus yang tidak bisa dinilai melalui variabel tersebut karena Korea Utara merupakan negara yang sangat tertutup dari dunia luar. Praktis hanya aktor negara yang menjadi penghubung antara masyarakat Korea Utara dengan dunia luar. Meskipun ada aktor non-negara dari negara Korea Utara yang terlibat dengan dunia luar, umumnya aktor non-negara tersebut mendapat pengaruh yang besar dari pemerintah pusat Korea Utara. Oleh karena itu, variabel *multiple channels* menjadi kelemahan kerangka teoritis interdependensi kompleks dalam penelitian ini.

Analisis Agenda Hubungan Antar-Korea

Dengan mengingat bahwa Korea Utara memiliki senjata nuklir dan hubungannya dengan Korea Selatan buruk saat sebelum Moon Jae-in dilantik, sangat wajar apabila pemerintahan Moon Jae-in berfokus pada isu politik, perdamaian dan denuklirisasi. Hal ini selaras dengan pernyataan Moon Chung-in, profesor Yonsei University dan Penasihat Moon Jae-in bidang keamanan nasional dan hubungan luar negeri, yang menyebutkan bahwa Moon Jae-in memiliki cita-cita menciptakan Semenanjung Korea yang bebas senjata nuklir, damai, dan makmur. Untuk mencapai cita-cita tersebut, Moon Jae-in perlu membangun kepercayaan Korea Utara terlebih dahulu.

Olimpiade Musim Dingin Pyeongchang 2018 menjadi titik balik penting dalam pemulihian hubungan Korea Selatan dan Korea Utara. Sebagai tuan rumah, Korea Selatan memanfaatkan momentum ini untuk mencairkan ketegangan melalui olahraga. Olahraga dipandang tepat karena identik dengan semangat, sportivitas, dan persahabatan. Di sisi lain, olahraga merupakan topik lebih merakyat dan relatif disukai hampir seluruh orang di seluruh dunia, termasuk di Semenanjung Korea sehingga pesan dan semangat reunifikasi lebih mudah tersampaikan, terlebih *event* ini dan pemberitaannya disiarkan ke seluruh dunia. Dengan ini, Moon Jae-in menunjukan kepada dunia bahwa semangat perdamaian dan reunifikasi Korea masih ada dan sejalan dengan visi pemerintahannya ke depan.

Topik olahraga tidak selesai di Olimpiade Musim Dingin 2018, kedua Korea melanjutkan pembahasan mengenai olahraga dengan berencana membentuk kontingen tim bersama untuk mengikuti beberapa *event* olahraga internasional, seperti Paralimpiade Musim Dingin 2018, Asian Games 2018, dan kualifikasi Olimpiade 2020. Wacana yang lebih ambisius muncul ketika pengajuan Seoul dan Pyongyang sebagai calon tuan rumah bersama Olimpiade 2032. Gagasan-gagasan tersebut lebih banyak diinisiasi oleh Korea Selatan yang jauh lebih unggul di bidang Olahraga dibandingkan Korea Utara. Dari hal tersebut terlihat bahwa inisiatif yang muncul hanya berfokus pada hal-hal yang berbasis momentum acara, seremonial, simbolik, dan megah.

Pembahasan olahraga yang terbangun sayangnya luput dari aspek fundamental keolahragaan. Wacana yang ada tidak mengarah pada pembentukan hal-hal yang bersifat reguler dan *grassroot*, seperti kompetisi yang reguler, liga bersama, ataupun pembinaan atlet usia muda yang berjangka panjang. Pembahasan antar-Korea mengabaikan potensi olahraga sebagai sebuah industri yang bisa membawa nilai ekonomi yang strategis, seperti pariwisata olahraga dan manajemen kompetisi profesional. Oleh karena itu, pembahasan olahraga yang terbangun berfokus pada manfaat politiknya dibandingkan dengan manfaat sosialnya dan mengabaikan aspek potensi ekonominya.

Setelah Olimpiade Musim Dingin 2018, Korea Selatan dan Korea Utara mulai menjalin dialog. Agenda yang tersusun didominasi oleh agenda tingkat tinggi dengan pembahasan politik. Pada KTT Panmunjeom, kedua Korea membahas hal-hal yang kaitan erat dengan reunifikasi dan perdamaian. Isu non-politik sangat minim pembahasannya dan bukan menjadi yang utama. Oleh karena itu, pembahasan reunifikasi Korea sangat bersifat elitis.

Denuklirisasi menjadi topik yang paling sering dibicarakan dalam konteks upaya reunifikasi Korea melalui *Sunshine Policy* pada masa pemerintahan Moon Jae-in. Faktor terbesar hal tersebut adalah aktivitas pengembangan persenjataan nuklir oleh Korea Utara. Korea Selatan sebagai tetangga dekat Korea Utara tentu memiliki kekhawatiran yang besar. Fasilitas persenjataan nuklir Korea Utara yang mampu menjangkau seluruh wilayah Korea Selatan benar-benar mengancam stabilitas keamanan Korea Selatan. Sebenarnya isu pengembangan nuklir oleh Korea Utara merupakan masalah besar juga bagi dunia, terlebih lagi bagi kawasan Asia Timur Laut. Oleh karena itu, Moon Jae-in menaruh perhatian yang besar pada isu denuklirisasi Korea Utara.

Denuklirisasi masuk dalam agenda pembahasan KTT antar-Korea dan KTT Amerika Serikat-Korea Utara di tahun 2018. Dalam KTT antar-Korea pertama, Korea Selatan dan Korea Utara menegaskan tujuan bersama untuk mewujudkan Semenanjung Korea yang bebas nuklir melalui denuklirisasi sepenuhnya. Kedua pihak memiliki pandangan bahwa langkah-langkah yang diambil oleh Korea Utara sangat bermakna dan penting bagi denuklirisasi Semenanjung Korea, dan sepakat untuk menjalankan peran serta tanggung jawab masing-masing dalam hal ini. Korea Selatan dan Korea Utara juga sepakat untuk secara aktif mencari dukungan dan kerja sama dari komunitas internasional demi denuklirisasi Semenanjung Korea. Sedangkan KTT Korea Utara-Amerika Serikat di Singapura berfokus pada upaya membangun kembali hubungan antara Amerika Serikat dan Korea Utara serta mewujudkan tatanan perdamaian di Semenanjung Korea. Donald Trump menyatakan kesediaannya memberi jaminan keamanan bagi Korea Utara. Sementara itu, Kim Jong-un menegaskan kembali komitmennya untuk menjalankan proses denuklirisasi sepenuhnya di kawasan Semenanjung Korea (Trump White House, 2018).

Dengan masuknya agenda pembahasan denuklirisasi dalam KTT antar-Korea dan KTT Amerika Serikat-Korea Utara, denuklirisasi menjadi salah satu isu yang paling strategis dan mendesak dalam keseluruhan agenda pembahasan hubungan antar-Korea. Bagi Korea Selatan, denuklirisasi menjadi faktor vital dalam menciptakan stabilitas keamanan sehingga Korea Selatan sangat membutuhkan komitmen tegas Korea Utara untuk menghentikan program nuklirnya. Ancaman nuklir Korea Utara dapat menghambat perdamaian jangka panjang dan terus menciptakan kekhawatiran.

Agenda pembahasan ekonomi menjadi topik yang cukup sering dibicarakan, di luar pembahasan denuklirisasi dan perdamaian. Fokus utama pembahasan ekonomi ini adalah reaktivasi Komplek Industri Kaesong dan Pariwisata Gunung Kumgang yang dianggap sebagai *icon* kerja sama ekonomi antar-Korea di masa sebelumnya. Bagi Korea Utara, pariwisata merupakan salah satu media untuk menunjang keperluan ideologi politiknya (Herawati & Padmi, 2020). Agenda pembahasan ekonomi di pemerintahan Moon Jae-in dimulai ketika Deklarasi Panmunjeom yang menyatakan gagasan kemakmuran bersama dan Deklarasi Pyongyang yang menyatakan kedua Korea sepakat menormalisasi Komplek Industri Kaesong dan Proyek Pariwisata Gunung Kumgang segera setelah kondisi memungkinkan. Resolusi Dewan Keamanan PBB (seperti Resolusi 2375 dan 2397) melarang usaha patungan (*joint ventures*) dengan Korea Utara dan melarang transfer uang tunai dalam jumlah besar (*bulk cash*). Ini membuat operasional Kaesong (yang berbasis upah buruh) dan Kumgang (yang berbasis biaya masuk turis) menjadi ilegal secara hukum internasional (United Nations Security Council, 2017a). Moon Jae-in menyatakan bahwa wisata Gunung Kumgang tidak bisa dilanjutkan (Choi He-suk, 2019). Di sisi lain, pemerintahan Trump menuntut denuklirisasi total sebelum pelonggaran sanksi ekonomi. Moon Jae-in mencoba melobi AS untuk memberikan "pengecualian sanksi" (*sanctions waiver*) bagi proyek antar-Korea untuk memancing Korea Utara agar mau denuklirisasi, namun AS menolak pendekatan bertahap ini. Jadi, agenda pembahasan ekonomi tidak mencapai apa yang direncanakan oleh Korea Selatan dan Moon Jae-in gagal mendiversifikasi susunan hubungan bilateral, sehingga agenda pembahasan tetap terfokus secara eksklusif pada isu-isu politik tingkat tinggi dan keamanan (*high politics*) (Marcus Noland (PIIE), 2017).

Dalam tiga KTT antar-Korea yang terselenggara pada tahun 2018, agenda pembahasan didominasi oleh agenda perdamaian dan denuklirisasi. Pembahasan KTT Panmunjeom I berfokus pada isu unifikasi/reuni, upaya mengurangi ketegangan militer, dan upaya membangun rezim perdamaian permanen di Semenanjung Korea. Pembahasan KTT Panmunjeom II lebih berfokus pada bahasan terkait tertundanya KTT Amerika Serikat-Korea Utara. Pada KTT Pyongyang, agenda pembahasan yang tersusun sedikit lebih beragam dan melingkupi beberapa rencana kerja sama di berbagai bidang (Ministry of Foreign Affairs, 2018). KTT Pyongyang bahkan memiliki satu poin besar kesepakatan khusus terkait kerja sama dan kemakmuran di Semenanjung Korea. Walaupun begitu, isu *high politics* tetap menjadi mayoritas pembahasan.

Tabel 1.1 Implementasi Sunshine Policy Korea Selatan terhadap Korea Utara pada Era Moon Jae-in (2017–2022)

① Inter-Korean Dialogues by Theme

(Unit: Sessions)

Year	'71 ~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
Politics	156	4	10	-	-	-	2	5	18	2	4	5	2	10
Military	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	9	6	5	3
Economy	5	-	-	-	-	-	-	-	3	3	14	17	13	11
Humanitarian	111	-	-	3	-	4	1	-	2	1	3	7	2	4
Social/Cultural	34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1	6
Total	306	4	10	3	-	4	3	5	27	8	32	36	23	34

Year	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16 ~'17	'18	'19 ~'21	Total
Politics	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	19	-	261
Military	4	11	2	-	1	1	-	-	1	-	-	4	-	53
Economy	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	4	-	136
Humanitarian	3	3	-	2	4	-	-	1	1	1	-	2	-	155
Social/Cultural	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	7	-	62
Total	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	36	-	667

※ Politics (Ministerial or Vice-Ministerial level dialogues, etc.) / Military (General-level or Working-level Military Talks, etc.) / Economy (Economic Cooperation Promotion Committee, etc.) / Humanitarian, Social, Cultural (Inter-Korean Red Cross Talks, Sports Talks, etc.)

* 12 sessions of the Four Party Talks (7 in '97, 2 in '98, 3 in '99) are listed in a separate set of statistics.

Sumber: Unification White Paper (2021)

Dominasi Isu Politik sebagai Bukti Adanya Hirarki mengacu pada data statistik *Ministry of Unification White Paper 2021*, dinamika dialog antar-Korea pada tahun 2018 memperlihatkan ketimpangan yang signifikan antara isu *high politics* dan *low politics* (Ministry of Unification, 2021). Dari total 36 sesi pertemuan, sektor politik mendominasi dengan 19 sesi, sedangkan sektor ekonomi hanya mencatat 4 sesi dan kemanusiaan hanya 2 sesi. Jika ditinjau melalui kerangka Interdependensi Kompleks Keohane dan Nye, data ini membantah asumsi *absence of hierarchy among issues*. Rendahnya frekuensi dialog ekonomi dan kemanusiaan dibandingkan dialog politik mengindikasikan bahwa kerja sama fungsional di era Moon Jae-in tidak berjalan baik dan sangat bergantung pada dorongan politik tingkat tinggi. Hal ini membuktikan bahwa alih-alih setara, isu ekonomi justru berada di posisi subordinat dalam hirarki prioritas hubungan kedua negara.

Lebih lanjut, tabel tersebut menunjukkan fenomena *deadlock* total pada kolom tahun 2019 hingga 2021, di mana tidak tercatat satu pun sesi dialog (0 sesi) di semua sektor, baik politik, militer, maupun sosial-budaya. Data empiris ini mempertegas kegagalan pembentukan interdependensi yang kompleks, karena macetnya dialog politik pasca-kegagalan KTT Hanoi secara langsung mematikan seluruh saluran komunikasi lainnya. Dalam kondisi interdependensi yang ideal, hambatan pada isu politik seharusnya tidak serta-merta menghentikan kerja sama kemanusiaan atau sosial. Namun, nihilnya data aktivitas pada periode akhir pemerintahan Moon Jae-in ini

mengonfirmasi bahwa isu keamanan dan politik masih menjadi variabel independen yang memveto isu-isu lain, sehingga agenda *Peace Economy* tidak memiliki daya tahan (*resilience*) ketika payung politiknya dicabut.

Praktis *Sunshine Policy* era Moon Jae-in gagal mencapai agenda pembahasan antar-Korea yang tanpa hirarki. Walaupun Moon Jae-in telah berupaya merencanakan untuk menjalankan kerja sama di berbagai bidang dengan Korea Utara dari awal pemerintahan, sayangnya banyak hal tersebut yang tidak berhasil diimplementasikan sampai akhir masa jabatan. Kegagalan dalam mencapai indikator ini juga cukup dipengaruhi oleh kegagalan mencapai indikator *multiple channels*. Secara tidak langsung, dominasi aktor negara dalam hubungan kedua negara mendorong agenda pembahasan isu *high politics* dan elitis.

Analisis Peran Militer dalam Hubungan antar-Korea

Dalam kerangka Interdependensi Kompleks, Keohane dan Nye menekankan variabel *Minor Role of Military Force*, di mana negara-negara mulai membatasi penggunaan instrumen kekerasan karena dianggap tidak efektif dan berisiko merusak kepentingan ekonomi serta politik lainnya. Pada era pemerintahan Moon Jae-in, khususnya sepanjang tahun 2018, terdapat upaya sistematis untuk merealisasikan kondisi ini di Semenanjung Korea. Kebijakan Moon Jae-in berusaha menggeser paradigma keamanan dari ketergantungan pada *deterrence* (pencegahan melalui ancaman militer) menuju *confidence-building* (pembangunan kepercayaan), yaitu kekuatan militer tidak lagi menjadi instrumen utama dalam hubungan antar-Korea. Hal ini terlihat jelas dari transisi fokus kedua negara yang mulai memprioritaskan "peace-making" di atas "peace-keeping," sebuah langkah krusial untuk mengurangi dominasi aspek militer yang selama ini melanggengkan ketidakstabilan di bawah sistem gencatan senjata.

Implementasi nyata dari *Minor Role of Military Force* ini termanifestasi dalam *Comprehensive Military Agreement* (CMA) yang ditandatangani pada 19 September 2018 sebagai lampiran dari Deklarasi Pyongyang. Kesepakatan ini merupakan bentuk konkret dari *operational arms control* yang bertujuan meminimalisasi risiko konfrontasi fisik. Langkah-langkah teknis seperti penghentian latihan artilleri dan manuver lapangan di zona penyanga darat, laut, dan udara, serta penetapan zona larangan terbang (no-fly zones), secara efektif mengurangi utilitas kekuatan militer sebagai alat kebijakan luar negeri sehari-hari. Lebih jauh lagi, demilitarisasi *Joint Security Area* (JSA) dan penarikan pos penjagaan di DMZ menandakan upaya kedua pihak untuk menghilangkan simbol-simbol permusuhan militer secara fisik. Dalam konteks teori, tindakan ini menegaskan bahwa penggunaan kekuatan militer menjadi opsi yang semakin "mahal" dan tidak relevan untuk mencapai tujuan rekonsiliasi (Kim & Suh, 2019).

Penurunan peran militer ini berkorelasi langsung dengan peningkatan interaksi di sektor non-keamanan, yang merupakan karakteristik utama lain dari interdependensi kompleks. Ketika ketegangan militer diredam melalui CMA, ruang untuk kerja sama fungsional terbuka lebar, termasuk pembukaan kantor penghubung (*liaison office*) dan reuni keluarga. Data menunjukkan bahwa penurunan postur militer agresif berdampak positif pada persepsi publik Korea Selatan; dukungan terhadap unifikasi meningkat menjadi 59,8% pada tahun 2018, dan pandangan terhadap

Korea Utara sebagai mitra kerja sama melonjak menjadi 71% (Kim & Suh, 2019). Hal ini mengkonfirmasi asumsi teoritis bahwa ketika peran militer diminorkan (*minor role*), negara lebih leluasa mengejar tujuan kesejahteraan (*welfare*) dan sosial tanpa terbebani oleh *security dilemma* yang akut. Korea Utara sendiri tampaknya melihat pengurangan ketegangan militer ini sebagai prasyarat untuk pembangunan ekonomi domestik mereka.

Namun, aplikasi konsep *Minor Role of Military Force* dalam kasus ini menghadapi tantangan. Kegagalan KTT Hanoi antara AS dan Korea Utara pada Februari 2019 menunjukkan bahwa ketika isu keamanan vital (denuklirisasi) tidak terselesaikan, instrumen militer kembali menjadi alat tawar-menawar yang dominan. Terhambatnya negosiasi nuklir menyebabkan Korea Utara kembali bersikap dingin terhadap implementasi perjanjian militer dan bahkan melakukan uji coba proyektil jarak pendek pada Mei 2019 sebagai peringatan politik. Fenomena ini sejalan dengan Keohane dan Nye bahwa dalam situasi di mana kelangsungan hidup negara terancam atau isu vital menemui jalan buntu, kekuatan militer dapat kembali menjadi instrumen langsung kebijakan negara. Oleh karena itu, era Moon Jae-in dapat dilihat sebagai upaya parsial yang sukses dalam meminorkan peran militer secara operasional, namun belum sepenuhnya berhasil secara struktural karena masih tersanderanya isu denuklirisasi.

Pasca kegagalan KTT Hanoi, Korea Utara kembali mengaktifkan sisi militernya. Pada akhir tahun 2019, Kim Jong-un mengunjungi unit militer Korea Utara di Pulau Changrin dan secara langsung memberikan perintah untuk melakukan penembakan artileri. Pulau Changrin merupakan pulau yang sangat dekat dengan perbatasan Korea Utara dan Korea Selatan. Tindakan Korea Utara tersebut melanggar CMA yang melarang terlaksananya latihan di *buffer zone*. Dengan ini, Korea Utara mulai tidak mempedulikan CMA dan hal ini menyebabkan lunturnya kepercayaan antar-Korea (Yonhap, 2019).

Pada 16 Juni 2020, militer Korea Utara meledakkan *Inter-Korea Joint Liaison Office* di Kaesong. Penghancuran Kantor Penghubung di Kaesong oleh Korea Utara menjadi bukti nyata kemunduran hubungan kedua negara pasca-2018. Meskipun Pyongyang beralasan tindakan ini dipicu oleh selebaran propaganda anti-rezim, banyak pengamat menilai hal tersebut hanyalah dalih untuk menutupi motif politik yang lebih besar. Langkah agresif ini sebenarnya mencerminkan akumulasi kekecewaan Korea Utara terhadap Korea Selatan yang dinilai tidak berani melanggar sanksi AS demi melanjutkan proyek kerja sama ekonomi. Selain itu, manuver ini juga berfungsi untuk kepentingan domestik Kim Jong-un, yaitu mengalihkan perhatian rakyat dari krisis ekonomi dengan cara menciptakan 'musuh bersama'. Pada akhirnya, insiden ini menegaskan bahwa Korea Utara kembali menggunakan ketegangan militer sebagai alat tawar (*leverage*) untuk menekan Seoul dan Washington dalam negosiasi mendatang.

Dalam analisis interdependensi kompleks, inisiatif Presiden Moon Jae-in awalnya memang berhasil menggeser peran militer menjadi sekadar aktor pendukung diplomasi, bukan lagi sebagai ujung tombak konflik. Hal ini terlihat jelas di tahun 2018 ketika kedua negara sepakat untuk 'menahan diri' dan lebih memprioritaskan dialog dibandingkan pamer senjata. Namun, dinamika ini berubah total setelah kegagalan pertemuan KTT Hanoi antara Amerika Serikat dan Korea Utara. Pasca-kejadian tersebut, Korea Utara mulai menunjukkan sikap acuh tak acuh dan seolah

tidak peduli lagi pada komitmen damai yang sudah dibangun bersama Seoul sebelumnya. Menariknya, militer Korea Utara tidak lantas melakukan serangan fisik atau kekerasan langsung terhadap rakyat Korea Selatan yang bisa memicu perang. Alih-alih menyerang, mereka memilih strategi 'tekanan psikologis' dengan rutin melakukan latihan militer dan uji coba rudal di perbatasan. Meskipun hanya sebatas latihan, tindakan ini sukses mengirimkan pesan politik yang kuat dan menciptakan rasa was-was di kalangan masyarakat Korea Selatan, membuktikan bahwa ketika meja perundingan gagal, instrumen militer kembali dimainkan untuk menggertak tanpa harus benar-benar menyentuh tombol perang.

Moon Jae-in setidaknya sudah berusaha dengan gigih meredam aktivitas militer kedua negara melalui berbagai cara. Ia juga tidak mengerahkan militer Korea Selatan secara aktif terhadap isu Korea Utara. Hal ini tidak menimbulkan rasa khawatir di tengah rakyat Korea Selatan. Ia secara sadar memilih untuk tidak merespons isu Korea Utara dengan mobilisasi militer yang mencolok. Pendekatan yang tenang ini berhasil menciptakan stabilitas di dalam negeri. Karena pemerintah tidak menunjukkan gelagat konfrontasi, kekhawatiran publik pun mereda. Rakyat Korea Selatan dapat menjalani aktivitas sehari-hari tanpa rasa takut, meyakini bahwa pemerintah sedang mengendalikan situasi melalui jalur damai, bukan lewat moncong senjata.

KKT Hanoi dan Runtuhnya Mediasi Korea Selatan dalam Kerangka Interdependensi Kompleks

KKT Amerika Serikat-Korea Utara yang berlangsung di Hanoi pada Februari 2019 awalnya dipandang sebagai momentum krusial dalam upaya penyelesaian isu nuklir dan pembangunan perdamaian di Semenanjung Korea. Namun, pertemuan antara Presiden Amerika Serikat Donald Trump dan Pemimpin Korea Utara Kim Jong Un tersebut berakhir tanpa menghasilkan kesepakatan tertulis (*no deal*), bahkan ditutup lebih awal dari jadwal yang telah direncanakan. Kegagalan ini mencerminkan perbedaan mendasar dalam pendekatan negosiasi kedua pihak. Korea Utara mengajukan skema denuklirisasi bertahap dengan menawarkan penutupan fasilitas nuklir Yongbyon sebagai imbalan atas pencabutan sebagian sanksi ekonomi, sementara Amerika Serikat menolak pendekatan tersebut dan bersikeras pada kesepakatan komprehensif (*big deal*) yang mensyaratkan pelucutan total kemampuan nuklir Korea Utara sebelum adanya keringanan sanksi.

Keretakan negosiasi di Hanoi memiliki implikasi signifikan terhadap posisi Korea Selatan dalam proses perdamaian. Peran Presiden Moon Jae-in sebagai mediator utama antara Washington dan Pyongyang mengalami kemunduran, karena Korea Utara menilai Seoul tidak mampu memengaruhi kebijakan Amerika Serikat secara substantif. Kondisi ini menyebabkan menurunnya tingkat kepercayaan Pyongyang terhadap Seoul dan melemahkan fondasi diplomasi antar-Korea yang sebelumnya dibangun melalui Sunshine Policy versi Moon Jae-in.

Dalam konteks interdependensi kompleks, kegagalan KTT Hanoi menunjukkan keterbatasan efektivitas strategi perdamaian Korea Selatan yang sangat bergantung pada keterlibatan dan persetujuan aktor eksternal, khususnya Amerika Serikat. Dominasi isu keamanan keras dalam negosiasi nuklir mengesampingkan dimensi kerja sama ekonomi dan sosial yang menjadi inti dari

strategi *peace-building*. Akibatnya, berbagai agenda “Ekonomi Damai”, termasuk proyek infrastruktur dan konektivitas antar-Korea seperti penyambungan jalur kereta api, mengalami stagnasi. Peristiwa ini menegaskan bahwa interdependensi yang dibangun bersifat tidak otonom dan rentan runtuh ketika kepentingan strategis aktor utama tidak sejalan.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap penerapan interdependensi kompleks dalam Sunshine Policy era Moon Jae-in (2017–2022), penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan tersebut belum berhasil membentuk hubungan interdependensi kompleks antara Korea Selatan dan Korea Utara. Hubungan antar-Korea tetap didominasi oleh aktor negara dan isu politik-keamanan, sementara keterlibatan aktor non-negara masih terbatas, tidak berkelanjutan, serta terhambat oleh rezim sanksi internasional. Kegagalan KTT Amerika Serikat–Korea Utara di Hanoi semakin memperlemah dialog antar-Korea dan menggagalkan agenda kerja sama di bidang ekonomi dan *low politics*, meskipun pada awalnya Moon Jae-in sempat mendorong kesepakatan militer sebagai upaya membangun perdamaian. Tidak terwujudnya interdependensi kompleks tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh kelemahan Sunshine Policy atau kepemimpinan Moon Jae-in, melainkan oleh faktor-faktor eksternal di luar kendali Korea Selatan, termasuk dinamika hubungan Amerika Serikat–Korea Utara dan tindakan Korea Utara yang melanggar kesepakatan, yang pada akhirnya membatasi kemampuan Sunshine Policy untuk mendorong hubungan antar-Korea menuju interdependensi kompleks yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aini, R. Q. (2021). Kedekatan Cina-Jepang di Tengah Perang Dagang Cina-Amerika Serikat pada 2018-2019: Analisis Teori Complex Interdependence. *JISPO Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 11(1), 89–110.
- Archives.go.kr. (2006). 대북포용 정책. Archives.Go.Kr.
- Axelblom, A., & O’shea, P. (2017). *Republic of Korea’s Sunshine Policy: The sweeping fall in support for the Sunshine Policy and the role of the Ministry of Unification during the tumultuous Sunshine years*.
- BBC. (2018, February 8). *North Korea at the Winter Olympics: All you need to know*. BBC.Com.
- BBC News Indonesia. (2018). *Korea Utara kirim adik Kim Jong-un hadiri pembukaan Olimpiade di Korea Selatan*. BBC.
- Cha, V. D. ., & Pacheco Pardo, Ramon. (2023). *Korea : a new history of South and North*. Yale University Press.
- Choi He-suk. (2019, October 25). *Moon says Kumgangsan tours cannot continue in past form*. The Korea Herald.

- Go, M.-H. (2017). *Moon's North Korea Policy: Reengaging North Korea to Regain Strategic Initiative*. <https://about.jstor.org/terms>
- Herawati, D. M., & Padmi, M. F. M. (2020). PARIWISATA KOREA UTARA: NATION BRANDING MELALUI YOUTUBE TRAVEL VLOG. *Jurnal Studi Diplomasi Dan Keamanan*, 12(2).
- KBS. (2020). *Perang Korea dan Jejak Sejarah Dua Negara Selama 70 Tahun*. KBS WORLD Radio.
- KBS. (2025). *Reuni Keluarga Terpisah dari Korea Selatan dan Utara*. KBS World Indonesia.
- Keohane, R. O. ., & Nye, J. S. . (2012). *Power and interdependence*. Longman.
- Khalilah Mukarramah. (2023). SUNSHINE POLICY DI ERA MOON JAE-IN DAN DAMPAKNYA TERHADAP HUBUNGAN ANTAR-KOREA. *Indonesian Journal of International Relations*, 7(1), 77–100. <https://doi.org/10.32787/ijir.v7i1.433>
- Kim, H. N. (2006). South-North Korean relations under the Roh Moo-hyun government. *International Journal of Korean Studies*, 10(1), 37–59.
- Korea.net. (2017, July 6). *Address by President Moon Jae-in at the Körber Foundation, Germany*. Korea.Net.
- Kwon, P. J. (2014). The Re-evaluation of the Sunshine Policy: Failure or Success? . *The Public Sphere: Journal of Public Policy*.
- Lamont, C. K. . (2022). *Research methods in international relations*. SAGE Publications Ltd.
- Levin, N. D. ., & Han, Y. (2002). *Sunshine in Korea : the South Korean debate over policies toward North Korea*. RAND.
- Lew, Y. I. (2000). *Brief history of Korea: A Bird's Eye View*. The Korea Society.
- Marcus Noland (PIIE). (2017, May 26). *The Kaesong Industrial Complex, the Moon Administration, and UNSCR 2321*. PIIE.
- Min, C. C. (2021, February 26). *Two years later, Trump and Kim's failed Hanoi summit casts a dark shadow*. NK News.
- Ministry of Foreign Affairs, R. of K. (2018). *Pyongyang Joint Declaration of September 2018*. Mofa.Go.Kr.
- Ministry of Foreign Affairs, R. of K. (2018). *Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula*. Mofa.Go.Kr.
- Ministry of Unification. (2019). *Unification White Paper 2019*.
- Ministry of Unification. (2021). *Unification White Paper 2021*.
- Missile Defense Project, “*Hwasong-14 (KN-20)*,” (2017, July 27). Missile Threat, Center for Strategic and International Studies.
- Moon, C. (2018, April 30). *A Real Path to Peace on the Korean Peninsula*. Foreign Affairs.

- Moon, C. (2019). President Moon Jae In and the Korea Peace Initiative. *Global Asia*, 14(2), 10–13.
- Nadhiva, F., Dewi, A. U., & Suryadipura, D. (2019). Reorientasi Kebijakan Luar Negeri Republik Korea terhadap Republik Rakyat Demokratik Korea dalam Upaya Reunifikasi (2017-2019). *Jurnal Global & Strategis*, 13(2), 157. <https://doi.org/10.20473/jgs.13.2.2019.157-170>
- Park, S. N. (2019). The Road Remains Open: Moon Jae-in's Berlin Speech As a Pathway to Peace. *Global Asia*, 14(2).
- Petrov, L. (2009). The Politics of Inter-Korean Economic Cooperation: 1998-2009. *The Asia-Pacific Journal*, 7(29).
- Strnad, G. (2025). The Politics of Inter-Korean Dialogue During The Moon Jae-in Administration. *Politeja. Politeja*, 22(1).
- The Korea Herald. (2017, May 10). *What Moon Jae-in pledged to do as president*. The Korea Herald.
- The Korea Tiimes. (2018, May 27). *UN grants sanctions exemption for inter-Korean railway survey*. The Korea Tiimes.
- Trump White House. (2018). *Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit*.
- United Nations Security Council. (2016). *Resolution 2321 (2016)*. UN.Org.
- United Nations Security Council. (2017a). *Resolution 2375 (2017)*. UN.Org.
- United Nations Security Council. (2017b). *Resolution 2397 (2017)*. UN.Org.
- Xinhua. (2018). *Backgrounder: Gyeongui and Donghae railways along Korean Peninsula*. Xinhuanet.Com.
- Yonhap. (2019). *N.K. leader inspects military unit on border islet*. En.Yna.Co.Kr.