

IMPLEMENTASI TAHAPAN OFSET PERTAHANAN PADA PENGADAAN SIMULATOR SUKHOI DAN DEGAUSSING DI KEMENTERIAN PERTAHANAN REPUBLIK INDONESIA

IMPLEMENTATION OF DEFENSE OFFSET STAGES ON PROCUREMENT OF SUKHOI IMULATORS AND DEGAUSSING IN THE REPUBLIC OF INDONESIA'S MINISTRY OF DEFENCE

Siti Lutfiyanah, Jupriyanto, Danardono Sulistyoyo Adji

Universitas Pertahanan Indonesia

Abstrak - Pengadaan Alpalhankam dengan mekanisme ofset pertahanan merupakan salah satu langkah pemerintah agar Industri Pertahanan dapat mandiri. Dengan mekanisme ofset diharapkan Industri Pertahanan dapat belajar teknologi yang dibutuhkan dalam pengembangan teknologi Alpalhankam untuk kemandirian Industri Pertahanan di masa mendatang. Pengadaan Simulator Sukhoi dan Degaussing merupakan salah satu pengadaan dengan mekanisme ofset pertahanan yang sedang dilakukan oleh Kementerian Pertahanan. Ada 3 (tiga) tahapan yang harus dilaksanakan oleh Kementerian Pertahanan dalam pengadaan tersebut; pra-implementasi, implementasi, dan paska implementasi, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014. Saat ini, pengadaan tersebut masih berada pada tahap pertama yaitu pra-implementasi. Penelitian ini menganalisa apakah tahapan ofset pertahanan tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus pada tahapan ofset pertahanan pengadaan Simulator Sukhoi dan Degaussing dengan menggunakan kerangka implementasi kebijakan. Data diambil dari analisa dokumen pengadaan, studi literatur, dan wawancara. Temuan dalam penelitian ini adalah implementasi tahapan ofset pertahanan pada pengadaan simulator Sukhoi dan Degaussing yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014. Penelitian ini menunjukkan bahwa tahapan ofset pertahanan yang sudah sesuai dengan kebijakan yang ada. Penelitian ini berfokus kepada tahapan pra-implementasi pengadaan simulator Sukhoi dan degaussing. Penelitian tentang tahapan pengadaan Alpalhankam lain dibutuhkan agar mendapat hasil yang lebih kaya tentang pelaksanaan implementasi tahapan ofset pertahanan yang dilaksanakan oleh Kementerian Pertahanan.

Kata kunci: ofset pertahanan, pengadaan Alpalhankam, Simulator Sukhoi, degaussing, implementasi kebijakan, PP. No. 76 tahun 2014

Abstract - Defense equipment procurement by using defense offset mechanism is a government step towards self-reliant defense industry. By defense offset mechanism, it is expected that defense industries can learn required technology needed in the development of defense equipment technologies for future defense industries. Procurement of Sukhoi simulator and Degaussing is one of the defense procurement by offset mechanism that is being conducted by the Ministry of Defence. There are three (3) phases to be implemented in the procurement; pre-implementation, implementation, and post implementation. This is

based on Government Regulation No. 76/2014. Currently, the procurement is still at the first stage; pre-implementation. This study analyzes whether this defense offset phase has been implemented in accordance with applicable laws and regulations. This study uses a qualitative approach with case studies on the stages of defense offset procurement conducted in Sukhoi simulator and degaussing procurements by using the framework of policy implementation. Data was drawn from analysis of procurement documents, literature, and interviews. The study shows that pre-implementation stage in the procurement of Sukhoi simulator and Degaussing is in accordance with Government Regulation No. 76/ 2014. This study shows that the defense offset phase is in conformity with the existing policy. However, further researches on implementation stages on other defense equipment procurements are still needed in the future.

Keywords: defense offset, defense equipment procurement, sukhoi simulator, degaussing, policy implementation, government regulation no. 76/2014

Pendahuluan

Kebijakan dan strategi pertahanan harus luwes dan mampu menghadapi kecenderungan perubahan berbagai faktor. Oleh karena itu, hubungan antara visi, misi, dan tujuan pembangunan nasional penting untuk dikaitkan dengan tujuan pembangunan pertahanan yang sifatnya sektoral dengan perubahan lingkungan strategis yang sedang berlangsung, namun tetap berpedoman pada lingkungan yang sifatnya hakiki. Hal ini berarti, bahwa pembangunan kekuatan pertahanan (bangkuathan) diarahkan sebagai alat pertahanan yang defensif agar Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) senantiasa terjaga sesuai dengan amanat UUD 1945 (Yusgiantoro, 2014). Oleh karena hal tersebut, Kekuatan Pokok Minimum (*Minimum Essential Force*, MEF)

disusun dan dirancang berdasarkan paradigma *capability based planning*, dan bukan berdasarkan perimbangan kekuatan (*balance of power*). Paradigma ini kemudian yang memungkinkan pembangunan kekuatan pertahanan (bangkuathan) Indonesia ditujukan untuk menjaga segenap kegiatan perekonomian dalam rangka mensejahterakan rakyat, karena kegiatan perekonomian dapat mendukung kesejahteraan rakyat (*butter*) di satu sisi, dan pertahanan (*gun*) di sisi yang lain.

Adapun *capability based planning* dibangun untuk menghadapi ancaman yang semakin dinamis dan tidak berskenario *rigid*, serta tidak terbatas pada aktor negara, melainkan juga aktor non-negara dan juga aktor non-manusia (alam). Untuk mendukung *capability based planning*, maka segala sumber daya alam yang dimiliki Indonesia harus juga

dilindungi guna menuju model pemenuhan bangkuathan yang *autarky*, yakni model dengan asumsi kemandirian yang tinggi. Adapun Indonesia kini masih bergantung pada siklus rantai pasokan global (*Global Supply Chain*) sebagai model pemenuhan bangkuathan.

Salah satu cara yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kapabilitas Industri Pertahanannya adalah dengan mekanisme ofset pertahanan. Ofset pertahanan merupakan jenis kewajiban kontra-perdagangan yang berkaitan dengan alih teknologi pertahanan yang diperlukan oleh negara pengimpor sebagai bagian dari kontrak pengadaan besar untuk ekspor senjata, peralatan dan layanan terkait (DAPA, 2010). Ofset pertahanan telah dilaksanakan dalam perdagangan senjata global selama lima dekade terakhir sejak ofset pertama antara AS dan Eropa dalam perdagangan senjata (Weida, 2001)

Kebijakan pemerintah Indonesia terkait ofset dalam pemenuhan kebutuhan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan (Alpalhankam) adalah mengutamakan produk dalam negeri, apabila industri pertahanan dalam negeri belum mampu maka menggunakan produk luar negeri

namun tetap melibatkan industri dalam negeri salah satunya melalui mekanisme *joint production*, mekanisme ofset atau Imbal Dagang (*counter trade*) sesuai dengan Peraturan Menteri Pertahanan No. 19 tahun 2012, Undang-Undang No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan, dan Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014 tentang Mekanisme Imbal Dagang Dalam Pengadaan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan Dari Luar Negeri.

Pelaksanaan mekanisme ofset pertahanan untuk pengadaan peralatan pertahanan di Indonesia telah berlangsung sejak awal tahun 1960-an, meski secara efektif baru dilakukan ketika IPTN, PT.PAL, dan PT. Pindad menjalin kerja sama dengan negara produsen persenjataan dan industri strategis pada pertengahan tahun 1970, dengan berbagai variasi persenjataan dan industri strategis, dari mulai persenjataan ringan, roket, helicopter, kapal cepat, korvet, hingga pesawat (Muradi, 2008). Akan tetapi, praktik ofset pertahanan di Indonesia belum dapat memenuhi kebutuhan persenjataan pertahanan secara integral, disebabkan oleh berbagai kendala yang melingkupi yakni: kesiapan sumber daya manusia (SDM), kemampuan anggaran, dan sumber daya

lainnya, seperti bahan dasar pembuatan persenjataan seperti besi baja dan lain sebagainya.

Sesuai dengan rencana strategis pertahanan negara, Indonesia saat ini sedang melakukan alih teknologi untuk simulator Sukhoi dan *degaussing*. Permintaan untuk teknologi tersebut belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh produsen dalam negeri terkait kendala kemampuan jumlah produksi. Oleh karena itu, pemerintah melakukan *joint production* dengan perusahaan luar negeri untuk pemenuhan permintaan tersebut.

Ofset pertahanan merupakan hal yang penting dalam pemenuhan Alpalhankam dan pengembangan Industri Pertahanan Indonesia. Ada beberapa langkah yang dilakukan sebelum ofset pertahanan dilakukan. Dari penjabaran tersebut diatas, penelitian ini menganalisa tentang bagaimana implementasi ofset pertahanan Indonesia dengan studi kasus pada pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing*.

Tinjauan Teoritis Implementasi Kebijakan

Untuk dapat menganalisa implementasi tahapan ofset ini, maka perlu dipahami terlebih dahulu pengertian implementasi.

Implementasi adalah kegiatan administrasi dalam menafsirkan komitmen kebijakan (Gerston, 2008). Implementasi merupakan salah satu tahapan dalam kebijakan publik. Afan Gaffar (2009) menyatakan bahwa implementasi merupakan rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut.

Van Meter dan Van Horn dalam Purwanto dan Suliyastuti (2012) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan mencakup kegiatan yang dilakukan oleh publik maupun individu yang bertujuan mencapai tujuan yang sudah ditetapkan berdasarkan kebijakan. Hal ini mencakup upaya untuk mengubah keputusan menjadi istilah operasional dalam mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan.

Abdullah dan Smith dalam Tachjan (2006) menyebutkan bahwa unsur-unsur implementasi kebijakan terdiri dari unsur pelaksana (*implementor*), program yang dilaksanakan, dan *target groups*. Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam

Nugroho (2012) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan bekerja secara linear dalam proses kebijakan. Selanjutnya Van meter dan Van Horn menyatakan bahwa ada 6 (enam) variabel (atau kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni, Tujuan Kebijakan dan Standar yang jelas, Sumberdaya, Kualitas Hubungan Inter-Organisasional, Karakteristik Lembaga/organisasi pelaksana, Lingkungan politik, sosial dan ekonomi, dan Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana. Sedangkan George Edward III (dalam Nugroho, 2012) mengemukakan ada 4 (empat) faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Empat faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana implementasi, dan struktur birokrasi.

Dalam menganalisa implementasi tahapan ofset, penelitian ini menggunakan irisan variabel dari ketiga unsur kebijakan yang sudah disebutkan diatas, yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap pelaksana, karakteristik instansi pelaksana, dan standar dan tujuan kebijakan.

Ofset Pertahanan dan Tahapan Ofset Pertahanan Indonesia

U.S. Department of Commerce mendefinisikan ofset sebagai praktik kompensasi yang diperlukan sebagai syarat pembelian untuk penjualan antar pemerintah dan pemerintah maupun pemerintah dan komersial penjualan produk dan/atau jasa pertahanan. Secara umum, ofset didefinisikan sebagai pengaturan antara pemerintah nasional dan pemasok senjata asing untuk memberikan arahan mengenai manfaat dari kontrak pembelian senjata suatu negara.

Ofset dapat diklasifikasikan berdasarkan jenisnya (langsung dan tidak langsung) (BIS Ofset Database, 2005). Ofset langsung adalah pengaturan kontrak yang melibatkan klausul pertahanan dan jasa yang disebut dalam perjanjian penjualan untuk ekspor militer. Transaksi ini secara langsung berkaitan dengan barang pertahanan atau jasa yang diekspor oleh perusahaan pertahanan biasanya dalam bentuk produksi bersama, subkontrak, alih teknologi, pelatihan, produksi berlisensi, atau aktivitas pendanaan. Ofset tidak langsung adalah pengaturan kontrak yang melibatkan barang pertahanan dan jasa terkait dengan ekspor direferensikan dalam

perjanjian penjualan. Transaksi ini tidak secara langsung berhubungan dengan barang pertahanan atau jasa yang diekspor oleh perusahaan pertahanan. Jenis-jenis ofset yang dianggap tidak langsung termasuk pembelian, investasi, pelatihan, pendanaan, bantuan pemasaran/ekspor, dan alih teknologi.

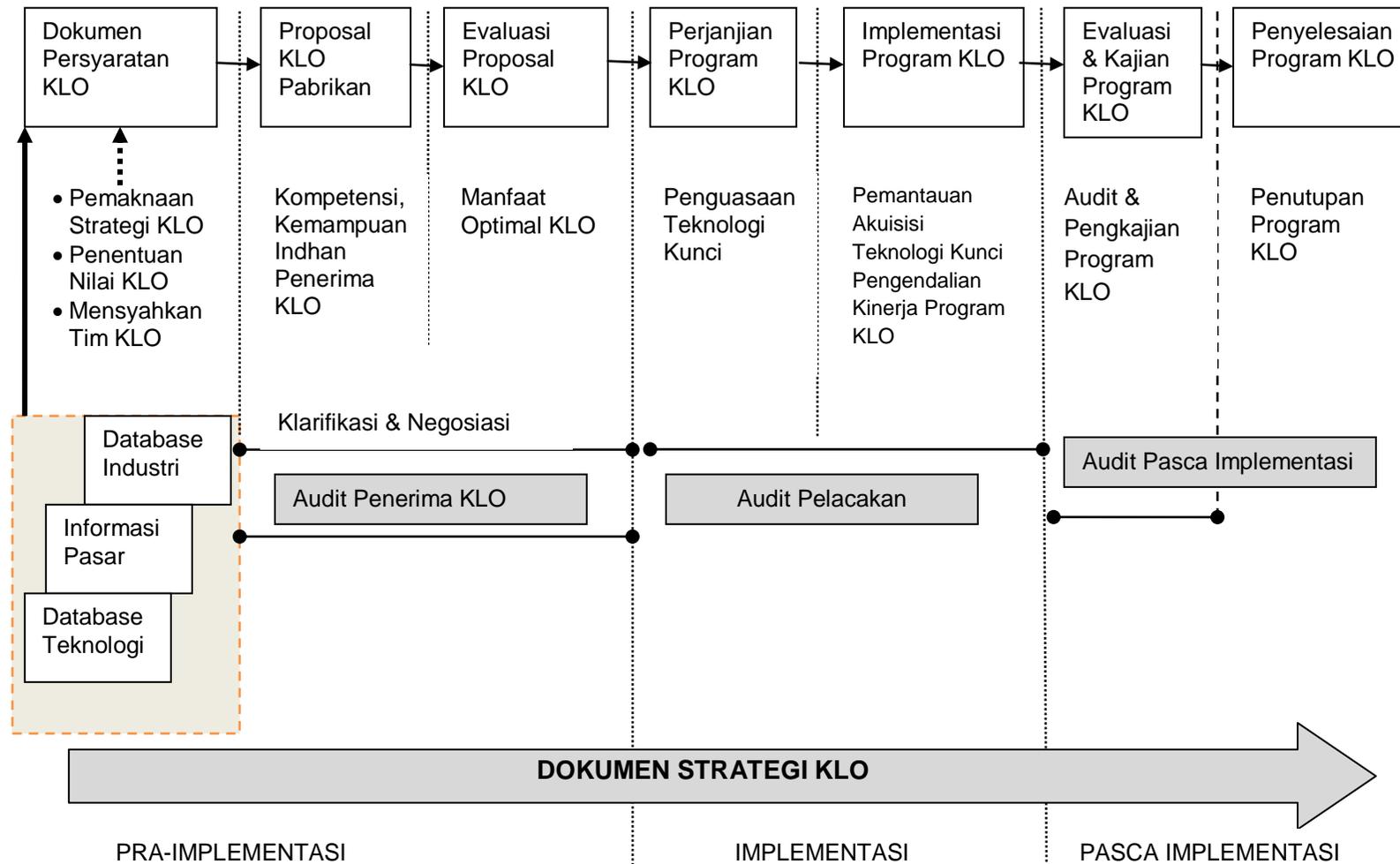
Ofset pertahanan Indonesia berupa ofset langsung dan tak langsung. Ofset yang dilaksanakan dalam pengadaan simulator Sukhoi merupakan ofset langsung, sedangkan *degaussing* merupakan ofset tak langsung. Dalam pelaksanaannya, tahapan ofset pertahanan Indonesia menggunakan PP No. 76 tahun 2014. Tahapan ofset pertahanan dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu pra-implementasi, implementasi, dan paska implementasi.

Tahapan pra-implementasi terdiri dari lima aktivitas kegiatan, yaitu persyaratan Kandungan Lokal dan/Ofset (KLO), penetapan aktivitas KLO,

penetapan faktor pengali, komunikasi antar pemangku kepentingan KLO dan penetapan nilai KLO. Untuk dapat diberlakukan KLO maka pengadaan Alpalhankam merupakan pengadaan dari luar negeri serta terdapat analisa keberlakuan KLO.

Tahapan implementasi dibagi menjadi 3 kegiatan utama, yaitu kontrak Kemhan dengan *principal*, kontrak *principal* dengan Industri Pertahanan, dan penyelesaian kontrak KLO. Tahapan paska implementasi merupakan tahapan terakhir dan merupakan efek jangka panjang yang diharapkan dalam proses pengadaan ofset ini. Dari segi teknologi, ofset pertahanan diharapkan dapat menciptakan produk baru, meningkatkan pengetahuan dan keahlian, meningkatkan metoda, fasilitas, alat bantu, adanya sertifikasi dan lain sebagainya.

Tahapan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

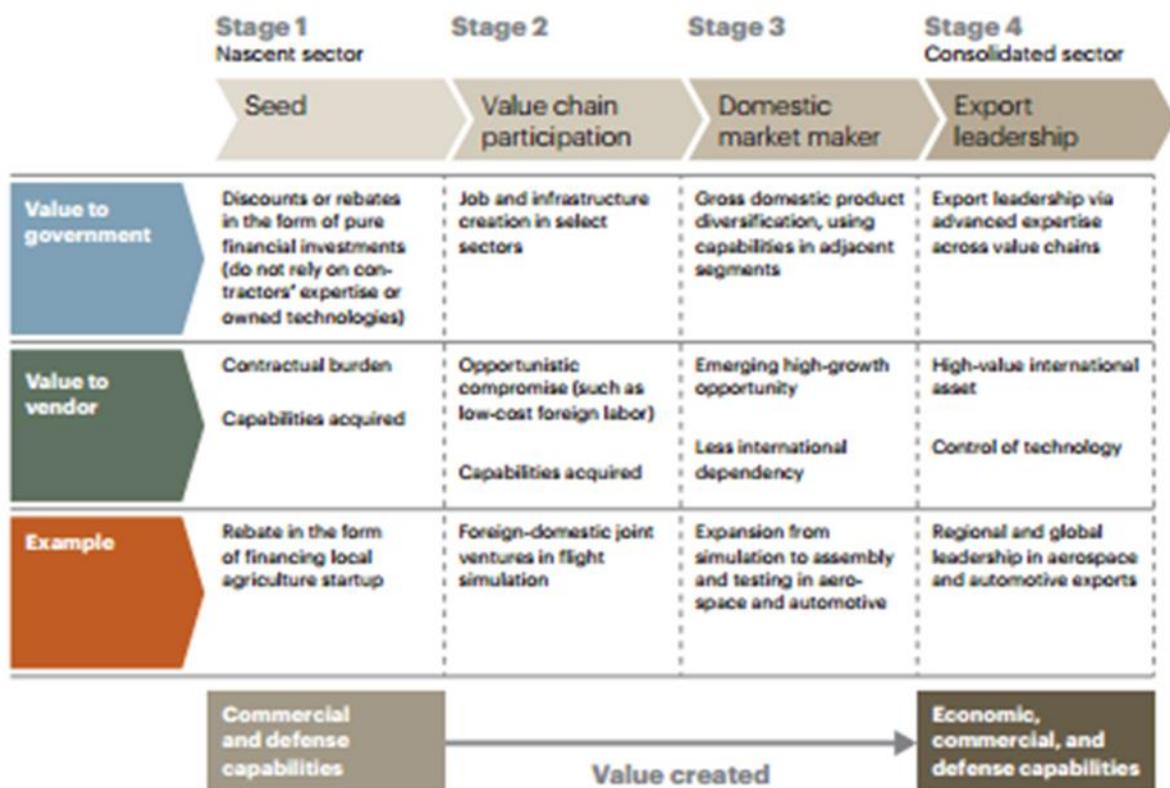


Gambar 1. Tahapan Ofset Pertahanan Indonesia

Sumber: FX. Sudharmono. (2015). Seminar Kandungan Lokal dan Ofset Pertahanan. Kemhan

Vats et. al (dalam Kirchwehm, 2014) menyatakan bahwa dalam ofset, pembangkit nilai bagi semua pihak yang terlibat adalah kunci dan dapat dicapai melalui proses bertahap yang merangkum semua pihak dalam mencapai nilai ekonomi, komersial, dan kemampuan pertahanan. Untuk menggerakkan ekonomi di negara pembeli, langkah-langkah di bawah ini

dapat dilakukan. Langkah-langkah tersebut dibutuhkan karena Industri Pertahanan negara pembeli umumnya masih pada tahap awal partisipasi dalam rantai pasokan, namun mereka mempunyai peluang besar untuk mengembangkan dan menciptakan nilai (*value*). Berikut adalah fase perkembangan dalam ofset:



Gambar 2. Fase perkembangan ofset
(Sumber: AT Kearney, 2013)

Program ofset dapat memainkan bagian yang kuat dalam mempercepat perkembangan, tetapi tidak ada satu ukuran yang tepat untuk semua set langkah-langkah dalam menjamin kesuksesan. Kesuksesan dalam program ofset memiliki kesamaan, bahwa program ini secara efektif dapat mengatasi 3 masalah, yaitu bagaimana negara menghadapi strategi yang dipilih, mengembangkan faktor *enabler*, dan bagaimana mewujudkan penawaran.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui implementasi tahapan ofset dalam pengadaan Alpalhankam khususnya pada pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing*. Subjek penelitian ini adalah Kementerian Pertahanan khususnya Direktorat Teknologi Industri Pertahanan Potensi Pertahanan Kementerian Pertahanan RI. Sedangkan Objek dari penelitian ini adalah implementasi tahapan ofset Kementerian Pertahanan RI (dalam hal ini: tahapan pra-implementasi) dalam pengadaan Simulator Sukhoi dan *degaussing*. Dalam penelitian ini sampel yang diambil adalah dokumen implementasi ofset dalam pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing* dalam

tahapan pra-implementasi tertanggal 29 Januari sampai 29 September 2015. Selain itu, data diambil dari wawancara dengan tim ofset Kementerian Pertahanan RI dan studi literatur.

Penelitian ini menggunakan *cross case analysis* dalam menganalisa studi kasus yang disajikan. Khan & Van Wynsberghe (2008) menyatakan bahwa *cross case analysis* merupakan metode penelitian yang memfasilitasi perbandingan persamaan dan perbedaan kegiatan, proses, dan kejadian dari unit analisis dalam studi kasus.

Hasil dan Pembahasan

Studi Kasus Simulator Sukhoi

Simulator Sukhoi Su-27 dan Su-30 merupakan pengadaan Alpalhankam luar negeri dengan dua calon penyedia barang/jasa (*principal*) JSC Aviaton Holding Company Sukhoi, Rusia dan Poly Technologies, China. Tahapan ofset dalam Simulator Sukhoi diawali dengan analisa persyaratan Kandungan Lokal dan Ofset (KLO). Berdasarkan UU No. 16 tahun 2012, pengadaan Simulator Sukhoi 27 & 30 ini termasuk dalam pengadaan luar negeri dan berlaku KLO (Kandungan Lokal dan Ofset).

Kegiatan selanjutnya dalam tahapan pra implementasi adalah penetapan

aktivitas KLO yang terdiri dari identifikasi Industri Pertahanan dan penerima KLO, identifikasi struktur teknologi, dan identifikasi aktivitas KLO. Pada identifikasi Industri Pertahanan & penerima KLO ditetapkan Industri Pertahanan yang sesuai untuk pengadaan teknologi ini adalah PT. LEN, PT. Dirgantara Indonesia, PT. TES, dan PT. Infoglobal. Struktur teknologi dalam pengadaan simulator Sukhoi terdiri dari *Full Mission Simulator (FMS)* dan *Flight Training Device (FTD)*.

Selanjutnya dilakukan pemetaan tentang lokal konten dan potensi lokal konten serta kegiatan ofset yang belum secara penuh dikuasai oleh Industri Pertahanan dalam negeri. Lokal konten dan potensi lokal konten dalam pengadaan simulator Sukhoi ini terdiri dari *Cockpit, Modelling, dan Visual system*. Kegiatan ofset terdiri dari subsistem simulator yang belum dikuasai secara penuh oleh Industri Pertahanan, seperti, *Modelling (khususnya aircraft data (initial data package)), Radar system, Control loading system, Motion system/G-seat, G-suit and Vibration Generation*.

Setelah menentukan struktur teknologi yang dibutuhkan, selanjutnya dilakukan penetapan faktor pengali. Faktor pengali ini merupakan nilai dari hasil perhitungan dampak komponen

Imbal Dagang terhadap pengembangan perekonomian nasional. Faktor pengali ini dibutuhkan untuk nilai item komponen dagang sebagai dasar dalam menentukan nilai perkiraan harga.

Simulator Sukhoi ini merupakan pengadaan ofset langsung, kegiatan dalam pengadaan ini terdiri dari alih teknologi dari aplikasi negara asal ke Industri Pertahanan Indonesia. Alih teknologi tersebut terdiri dari (a) semua kode sumber *software* terintegrasi dan/atau dikembangkan selama FMS PROGRAM, (b) Berbagi desain terkomputerisasi dan rekayasa data (online jika memungkinkan), (c) Memberikan pelatihan dan dukungan teknis, dan (d) Berbagi data integrasi komputerisasi secara interaktif.

Setelah penentuan nilai ofset, maka dilakukan komunikasi antar pemangku kepentingan KLO. komunikasi yang pertama berupa Komunikasi Kemhan dengan calon penyedia barang/jasa (*principal*) dalam bentuk *Aanwijzing/Explanation Procurement Of Simulator Sukhoi 27 & 30*. Selanjutnya adalah komunikasi Kementerian Pertahanan (Kemhan) dengan Industri Pertahanan dalam hal ini rapat koordinasi di Potensi Pertahanan Kementerian Pertahanan (Potan Kemhan) dengan PT

LEN, PT Infoglobal, PT Dirgantara Indonesia, PT TES. Yang terakhir adalah komunikasi calon *principal* (*Poly Technologies*, Cina dan *JSC Aviaton Holding Company Sukhoi*, Rusia) dengan Industri Pertahanan.

Setelah komunikasi, maka ditetapkanlah nilai KLO. Dalam tahapan ini, pertama dilakukan evaluasi proposal dengan *principal* memasukkan semua proposal KLO dan melakukan identifikasi tawaran pada proposal KLO dengan aktivitas yang diinginkan dalam KLO. Berikutnya adalah penentuan nilai KLO yang mencapai batas minimum 35%. Pada saat pengambilan data, seluruh rangkaian kegiatan ini telah selesai dan masih menunggu dari pihak Poly China untuk menyampaikan sanggahannya.

Studi Kasus *Degaussing*

Degaussing merupakan salah satu Alpalhalkam yang diadakan melalui sistem ofset dari luar negeri. Pengadaan Alpalhalkam ini termasuk dalam ofset tidak langsung. Alpalhalkam ini mempunyai 2 calon penyedia barang/jasa (*principal*), yakni ECA EN, Perancis; dan SAAB, Swedia. Dalam pelaksanaannya, tim ofset melakukan analisa terlebih dahulu mengenai kandungan lokal dan ofset.

Setelah itu dilakukan penetapan aktivitas KLO yang meliputi identifikasi Industri Pertahanan, identifikasi struktur teknologi, dan identifikasi aktifitas KLO. Dalam identifikasi Industri Pertahanan, tim ofset menentukan Industri Pertahanan dan penerima KLO berdasarkan database teknologi yang diperlukan sehingga dapat meningkatkan kemampuan dan kapasitas Industri Pertahanan dalam negeri. Dalam pengadaan *degaussing* ini, Industri Pertahanan yang ditetapkan dalam pengadaan *degaussing* adalah PT PAL, PT LEN, dan PT Infoglobal.

Struktur teknologi yang diidentifikasi untuk pengadaan *degaussing* ini terdiri dari *Degaussing System; Services: FAT, Installation Setting to Work, HAT & SAT; Ranging Assistance; Training; Spare Part; dan Portable Magnetic Range*. Dalam kegiatannya, ofset *degaussing* ini meliputi pelatihan desain dan integrasi *degausser* untuk corvet dan frigate TNI AL, pelatihan pemeriksaan kualitas untuk desain terintegrasi *degaussing*, pelatihan untuk desain dan teknologi *deperming*, sistem *magnetic ranging*, dan alih teknologi untuk instrumen pengukuran *mobile degausser*. Setelah menentukan struktur teknologi

yang dibutuhkan, selanjutnya dilakukan penetapan faktor pengali.

Apabila faktor pengali sudah ditentukan, maka diadakan komunikasi antar pemangku kepentingan KLO. Komunikasi ini terdiri dari komunikasi Kemhan dengan calon *principal*, komunikasi Kemhan dengan Industri Pertahanan, dan komunikasi calon *principal* dengan Industri Pertahanan. Komunikasi Kemhan dengan calon *principal* berupa *Aanwijzing*/penjelasan mengenai pengadaan *Degaussing Corvet Sigma Class*. Komunikasi Kemhan dengan Industri Pertahanan berupa rapat koordinasi antara Kemhan (dalam hal ini Pothan Kemhan) dengan PT PAL, PT. LEN dan PT. Infoglobal. Setelah komunikasi tersebut dilakukan maka selanjutnya adalah komunikasi antara Industri Pertahanan penyedia (dari luar negeri) dengan Industri Pertahanan Indonesia, dalam hal ini antara ECA Prancis dan SAAB dengan Industri Pertahanan terkait.

Penetapan nilai KLO merupakan kegiatan terakhir dalam tahapan pra-*implementasi* ini. Kegiatan ini terdiri dari evaluasi proposal KLO dan perhitungan nilai KLO. Kegiatan evaluasi dilakukan dengan mengidentifikasi tawaran pada proposal KLO dengan aktivitas yang diinginkan dalam KLO dengan

mempertimbangkan batas minimal KLO sebesar 35%. Pada saat pengambilan data, seluruh rangkaian telah selesai dan menunggu keputusan pemenang dari Menteri Pertahanan.

Perbandingan Pengadaan Simulator Sukhoi dan Degaussing

Dalam praktiknya, walaupun *degaussing* merupakan ofset tidak langsung dan simulator Sukhoi merupakan ofset langsung, implementasi tahapan pelaksanaan ofset untuk simulator dan *degaussing* tidak terdapat perbedaan. Keduanya telah dilaksanakan sesuai dengan PP No. 76 tahun 2014.

Kegiatan tahapan pra *implementasi* ofset simulator Sukhoi dan *degaussing* dimulai dengan menentukan jenis pengadaan. Baik simulator Sukhoi dan *degaussing* keduanya merupakan pengadaan luar negeri dengan JSC Aviaton Holding Company Sukhoi, Rusia dan Poly Technologies, China sebagai penyedia barang/jasa (*principal*) untuk simulator Sukhoi dan ECA EN (Prancis) dan SAAB (Swedia) sebagai *principal* untuk *degaussing*.

Setelah penentuan jenis pengadaan, selanjutnya dilakukan analisa keberlakuan Kandungan Lokal dan Ofset (KLO). Dalam praktiknya, kedua pengadaan ini

melakukan analisa keberlakuan KLO seperti terlihat dalam dokumen yang didapat dalam penelitian.

Kegiatan selanjutnya adalah penentuan industri pertahanan dan penerima KLO. Dalam pelaksanaannya, baik simulator Sukhoi dan *degaussing* melakukan identifikasi untuk menentukan industri pertahanan penerima KLO. Setelah identifikasi ditetapkan PT. Dirgantara Indonesia (PT. DI), PT: LEN Industri, PT. Technology & Engineering Simulation (PT. TES), dan PT. Infoglobal Teknologi Semesta sebagai industri pertahanan dan penerima KLO untuk pengadaan simulator Sukhoi. Sedangkan untuk *degaussing*, ditetapkan PT. PAL, PT. LEN dan PT. Infoglobal sebagai Industri Pertahanan penerima KLO.

Setelah menentukan Industri Pertahanan dan KLO, maka selanjutnya ditetapkan struktur teknologi yang dibutuhkan. Dalam kegiatan ini, baik simulator Sukhoi dan *degaussing* mengidentifikasi struktur teknologi yang dibutuhkan oleh masing-masing industri pertahanan untuk memproduksi simulator Sukhoi dan *degaussing*.

Identifikasi aktivitas KLO merupakan kegiatan lanjutan dari identifikasi struktur teknologi. Setelah struktur teknologi diidentifikasi, maka

selanjutnya adalah menentukan aktivitas KLO. Aktivitas KLO ditetapkan berdasarkan identifikasi teknologi yang dapat diproduksi oleh masing-masing Industri Pertahanan. Dari segi aktivitas KLO, simulator Sukhoi dan *degaussing* mempunyai perbedaan. Dalam simulator Sukhoi, aktivitas KLO berfokus kepada pengembangan teknologi yang belum mampu diproduksi oleh Industri Pertahanan dalam negeri, sedangkan dalam *degaussing* aktivitas KLO berupa pelatihan dan penelitian bersama karena Industri Pertahanan Indonesia belum mampu memproduksi Alpalhankam ini.

Penentuan faktor pengali merupakan kegiatan selanjutnya untuk menentukan nilai item komponen dagang sebagai dasar dalam menentukan nilai perkiraan harga. Dalam pelaksanaannya, penentuan faktor pengali dilaksanakan baik dalam pengadaan simulator Sukhoi maupun *degaussing*.

Kegiatan selanjutnya adalah komunikasi antar pemangku kepentingan dalam KLO. Yang termasuk dalam kegiatan ini adalah komunikasi kemhan dengan calon *principal*, komunikasi kemhan dengan Industri Pertahanan, dan komunikasi calon *principal* dengan industri pertahanan. Dari data yang diperoleh, dokumen untuk pengadaan

simulator Sukhoi menunjukkan adanya komunikasi Kemhan dengan calon principal dan industri pertahanan, juga terdapat komunikasi antara calon *principal* dengan Industri Pertahanan.

Kegiatan terakhir dalam tahapan pra implementasi ini adalah evaluasi proposal KLO dan perhitungan nilai KLO. Dalam pengadaan kedua ini telah dilaksanakan evaluasi proposal dan perhitungan nilai KLO.

Dari segi kegiatan ofset yang dilakukan dalam pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing* terdapat perbedaan dalam hal kegiatan ofset yang dilakukan. Pengadaan simulator Sukhoi Su-27 dan Su-30 berfokus kepada pengadaan produk dan alih teknologi yang dilakukan. Akan tetapi, berhubung sebagian besar struktur produk dalam pengadaan ini dapat diproduksi oleh Industri Pertahanan dalam negeri, maka ofset yang diberlakukan berupa alih teknologi dalam desain dan manufaktur yang belum dikuasai oleh Industri Pertahanan dalam negeri. Selain itu, dalam hal *aircraft data (initial data package)*, Kementerian Pertahanan memberlakukan hal tersebut sebagai salah satu prasyarat dalam kontrak pengadaan pesawat. Hal ini dilakukan agar Industri Pertahanan bidang

simulator dapat membuat dan mengembangkan *simulation software simulator* secara mandiri. Hal ini juga dilakukan untuk memberikan kesempatan dan akses kepada Industri Pertahanan bidang simulator untuk melaksanakan *aircraft data gathering* pada pesawat yang dimiliki pemerintah, sehingga *simulator software* tetap bisa dikembangkan seperti yang telah dikembangkan oleh Cina dalam mengembangkan industri simulatornya.

Berbeda dengan simulator Sukhoi, ofset pada *degaussing* melibatkan Industri Pertahanan dalam negeri secara penuh mulai dari instalasi sistem *degaussing* dan peralatan ukurnya sampai dengan metode pengujian. Hal ini menyangkut pemahaman terhadap prosedur kerja dan pengujian, pelaksanaan instalasi sampai dengan *setting to work*, pelaksanaan pengujian berdasarkan standar yang diacu dan sepenuhnya melibatkan industri lokal dalam pembangunan *portable magnetic ranging* sebagai alat ukur kemagnetan. Alih teknologi juga merupakan ofset yang dilakukan dalam pengadaan *degaussing* ini. Alih teknologi berfokus kepada pelatihan tentang desain dan *engineering* kemagnetan kapal, pengetahuan tentang *deperming*, dan pelatihan tentang *magnetic ranging*.

Analisis Implementasi Kebijakan Dan Manfaat Ekonomi

Simulator Sukhoi merupakan bentuk ofset langsung dan *degaussing* merupakan bentuk ofset tak langsung. Walaupun begitu, kedua bentuk ofset ini mempunyai praktik yang sama dalam tahapan pengadaannya. Yang membedakan adalah bentuk ofset yang dilakukan oleh simulator Sukhoi dan *degaussing*. Dalam simulator Sukhoi, bentuk ofset terbatas pada kemampuan yang belum dimiliki oleh Industri Pertahanan dalam negeri. Sedangkan dalam *degaussing* melibatkan Industri Pertahanan dalam negeri secara penuh mulai dari instalasi sistem *degaussing* dan peralatan ukurnya sampai dengan metode pengujian. Dalam hal ini, ofset berupa *joint research* dan penguasaan teknologi.

Apabila dilihat dari implementasi kebijakan, ada beberapa poin untuk menentukan apakah implementasi kebijakan berjalan dengan baik atau tidak diantaranya, tujuan kebijakan dan standar yang jelas, sumber daya, kualitas hubungan inter-organisasional, karakteristik lembaga/organisasi pelaksana, lingkungan politik, sosial dan ekonomi, dan disposisi atau sikap pelaksana.

Agar implementasi dapat berjalan, maka harus mempunyai tujuan kebijakan dan standar yang jelas. Hal ini mencakup rincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya. Dalam tahapan ofset pertahanan ini mempunyai tujuan kebijakan dan standar yang jelas. Kebijakan tersebut diambil dari UU NO. 16 tahun 2012 dan PP No. 76 tahun 2014 sebagai dasar dalam operasional pelaksanaan ofset pertahanan.

Sumber daya yang dimaksud dalam implementasi ini adalah staff, informasi, kewenangan, dan fasilitas. Dari segi staf pelaksana kegiatan ofset pertahanan ini hanya terdiri dari tim Kemhan yang berjumlah 4 (empat) tenaga ahli dan 3 orang dari Kemhan. Menurut narasumber, sumber daya tersebut masih kurang, karena belum mewisdomahi semua kepentingan.

Yang dimaksud dengan informasi disini adalah informasi tentang bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut (berupa petunjuk pelaksanaan-petunjuk teknis/juklak-juknis) dan data yang terkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan. Untuk pengadaan tersebut, juklak dan juknis mengacu pada PP No. 76 tahun 2014. Dalam peraturan tersebut, juga memuat data-data yang dibutuhkan

untuk melaksanakan kegiatan agar sesuai juklak dan juknis.

Dari segi kewenangan, tim ofset Kemhan mempunyai kewenangan untuk memberikan penawaran kepada industri-industri Pertahanan, berkomunikasi dengan penyedia barang/jasa (*principal*), melakukan survei dan menentukan Industri Pertahanan penerima ofset. Fasilitas yang digunakan untuk tim ofset dalam mengimplementasikan kebijakan yang dilaksanakan menginduk kepada Kemhan. Jadi, semua fasilitas yang digunakan dalam menjalankan kebijakan tersebut menggunakan fasilitas yang ada pada Kemhan.

Kualitas hubungan inter-organisasional berkaitan dengan prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan. Dalam tahapan pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing*, hal ini dapat terlihat dari bagaimana tim ofset Kemhan mengatur hubungan antara penyedia barang dan jasa dengan Industri Pertahanan dan bagaimana tim ofset memantau komunikasi antar penyedia barang dan jasa dan Industri Pertahanan.

Karakteristik lembaga/organisasi pelaksana merupakan komposisi dalam implementasi kebijakan. Komposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari transmisi, kejelasan dan konsistensi. Dari segi komposisi, ofset pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing* ini dilakukan sepenuhnya oleh Pothan Kemhan.

Dari dokumen pengadaan yang ada, dapat diketahui bahwa dalam komposisi ini kejelasan dan konsistensi dalam pelaksanaan sudah terlihat. Dari pihak panitia pengadaan, prosedur sudah dijalankan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014 dengan Direktorat Potensi Pertahanan sebagai pelaksana operasional pengadaan ofset pertahanan.

Dari dokumen yang tersedia, dapat disimpulkan bahwa pengadaan *degaussing* ini sudah sesuai dengan prinsip komposisi dimana kebijakan disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya.

Lingkungan politik, sosial dan ekonomi merupakan salah satu komponen dalam implementasi. Hal ini mencakup apakah sumberdaya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi kondisi sosial ekonomi

yang ada; bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut; apakah elit mendukung implementasi; dan lain sebagainya. Dalam pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing* ini, lingkungan politik sangat mendukung terutama dari diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014 untuk mendukung Undang-Undang No. 16 tahun 2012. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah serius dalam menjalankan ofset pertahanan. Dari segi sosial, proses pengadaan ofset pertahanan ini disambut antusias oleh Industri Pertahanan karena dapat meningkatkan kapasitas kemampuan Industri Pertahanan di masa depan. Sedangkan dalam sisi ekonomi, proses ofset ini merupakan rencana jangka panjang yang hasilnya akan dinikmati di masa mendatang.

Disposisi dalam implementasi merupakan sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus mereka laksanakan. Ada tiga unsur utama dalam disposisi ini yaitu kognisi (pemahaman pelaksanaan terhadap kebijakan), arahan dan tanggapan pelaksana; dan intensitas respon dan tanggapan pelaksana.

Dari dokumen yang tersedia, disposisi dalam pengadaan simulator Sukhoi dan *degaussing* sudah

dilaksanakan sesuai dengan tahapan yang ada. Hal ini dapat dilihat dari dokumen yang berisi tentang informasi industri penerima ofset, kunjungan atau survei berikut tanggapan atas informasi yang disampaikan. Hal ini menunjukkan respon dan tanggapan pelaksana atas kegiatan yang dilakukan.

Ofset dalam jangka panjang diharapkan mampu menciptakan kemandirian Industri Pertahanan. Berdasarkan teori fase perkembangan ofset AT Kearney, Indonesia saat ini masih berada pada level 1 dalam fase perkembangan ofset, yaitu *seed phase*. Dalam fase ini, pemerintah masih melakukan investasi finansial dalam pembelian barang dan penguasaan teknologi inti yang akan dikembangkan di negara pembeli.

Ofset yang dilakukan Kemhan saat ini masih merupakan tahapan awal dalam menciptakan kemandirian Industri Pertahanan. Hasil dari segi ekonomi dalam jangka panjang seperti berpartisipasi dalam rantai pasokan global dan menjadi salah satu negara dengan kemampuan ekspor pertahanan belum dapat dirasakan secara langsung. Akan tetapi, efek ekonomi dalam segi jangka pendek seperti mulai dibentuknya KKIP merupakan salah satu efek ekonomi

dari ofset pertahanan. Dalam siaran pers Kementerian Pertahanan (01/03/2011), KKIP mempunyai rencana program yang bersifat normatif, dinamis, RUU Revitalisasi Industri Strategis Pertahanan dan Keamanan, produk strategis, dan evaluasi manajemen BUMNIP.

Program-program ini meliputi bidang kebijakan, Litbangyasa, Alutsisa, Non Alutsista dan Kerjasama. Selain itu, pembentukan KKIP bertujuan untuk mewujudkan revitalisasi dan pengembangan industri pertahanan dengan memberikan peluang kepada BUMNIP bahwa produknya digunakan untuk memenuhi sarana pertahanan. Agar ofset pertahanan ini dapat berjalan sesuai dengan Undang Undang dan dapat berkembang menjadi fase-fase berikutnya maka pengawasan yang ketat harus dilakukan.

Kesimpulan

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa tidak ada perbedaan dalam pelaksanaan tahapan ofset pertahanan langsung dan tak langsung seperti terlihat dalam pelaksanaan tahapan ofset pertahanan pada simulator Sukhoi Su-27 dan Su-30 serta *degaussing*. Pelaksanaan tahapan ofset yang dilakukan untuk simulator Sukhoi Su-27&

Su-30 dan *degaussing* sudah sesuai dengan prosedur yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014.

Perbedaan dalam tahapan pelaksanaan ofset langsung (simulator Sukhoi Su-27& 30) dan ofset tak langsung (*degaussing*) terletak pada kegiatan ofset yang dilaksanakan. Kegiatan ofset langsung berfokus kepada produksi bersama dan alih teknologi komponen yang belum dapat dikuasai ataupun diproduksi oleh Industri Pertahanan dalam negeri. Sedangkan kegiatan ofset tak langsung berfokus kepada *joint research* dan pendampingan pelatihan dan penguasaan produk dari tahapan awal sampai menjadi produk utuh serta penjaminan penguasaan teknologi untuk penerima ofset pertahanan.

Dalam hal implementasi kebijakan, tahapan-tahapan yang dilaksanakan sudah sesuai dengan prosedur yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2014. Sikap para pelaksana kebijakan pun sudah sesuai dengan prinsip-prinsip implementasi kebijakan dimana pelaksana kebijakan mempunyai sikap dan komitmen untuk melaksanakan prosedur berdasarkan peraturan yang ada. Hal ini juga didukung oleh lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang kondusif.

Pengadaan Alpalhankam yang ada saat ini masih berfokus kepada kebutuhan untuk menggerakkan Industri Pertahanan belum fokus kepada *core technology* yang akan dikembangkan di masa mendatang. Hal ini terlihat dari ofset yang dilaksanakan dalam pengadaan simulator Sukhoi Su-27& Su-30 dan *degaussing*.

Daftar Pustaka

Buku

- Bitzinger, Richard A. 2009. *The Modern Defense Industry*. California: Praeger Security
- Brandt, Craig M. 2005. *Fundamentals of Military Logistics: A Primer of the Logistic Infrastructure*. Ohio: Defense Institute of Security Assistance Management
- Dunn, William N. 2013. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Gaffar, Afan. 2009. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta, Cetakan V, Pustaka Pelajar.
- Gerston, Larry N. 2010. *Public Policy Making: Process and Principles*. London: M. E. Sharpe
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy for the Developing Countries*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Purwanto, Erwan A & Sulistyastuti, Dyah R. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media

Rogerson. 1995. "Incentive Models Of The Defense Procurement Process". *Handbook Of Defense Economics*, hal. 318

Sadler, Todd & Hartley, Keith. 2007. *Handbook of Defense Economics Vol 2*, hal. 963, 982, dan 1161

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI-Puslit KP2W Lemlit Unpad

Wahab, Solichin A. W. 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara

Wahyuni, Sari. 2012. *Qualitative Research Method: Theory and Practice*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat

Yusgiantoro, Purnomo. 2014. *Ekonomi Pertahanan: Teori dan Praktik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

Jurnal

- A.T. Kearney. (2013). *GCC-Defense Offset Programs: The Thrillion-Dollar Opportunity*
- Bureau of Industry and Security. 2009. *Ofsets in Defense Trade. Fourteenth Study Conducted Pursuant to Section 309 of the Defense Production Act of 1950, as Amended*. U.S. Department of Commerce
- Choi, Hee Jun. (2009). *Technology Transfer Issues and a New Technology Transfer Model. The journal of Technology Studies*
- DAPA (2011). *Defense Project Management Regulations, ROK Defense Acquisition Procurement Administration*
- DISAM. (1996). *The Management of Security Assistance. The Defense*

Institute of Security Assistance Management, 16th Edition

Guest, Greg, et.al. (2013). *Collecting Qualitative Data: A Field Manual for Applied Research. Sage Publication*

Kirchwehm, Heinz. (2014). *Why Failed So Often the Offset Part of a Defence Procurement Deal? – A Case Study Based Examination. Business Management and Strategy, Vol. 5, No. 2*

Muradi. 2008. *Praktik-praktik Defense Ofset di Indonesia.* http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/08/praktik_defense_ofset_indonesia.pdf, diakses pada 9 September 2015

Weida, W. (1986), *Paying for Weapons: Politics and Economics of Counter trade and Offsets*, Frost & Sullivan Press

Yang, Chyan dan Colonel Wang, Tsung-Cheng. (2006). *Interactive Decision-Making for the International Arms Trade: the Ofset Life Cycle Model. The DISAM Journal*

Perundang-undang

Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Doktrin Pertahanan Negara 2014*

Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*

Peraturan Menteri Pertahanan 19 tahun 2012 tentang Kebijakan Penyelarasan Minimum Essential Force Komponen Utama

Peraturan Menteri Pertahanan No. 17 tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Di Lingkungan Kementerian Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia

Peraturan Presiden No. 41 tahun 2010 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara

Undang-Undang No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan

Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

Daring/Online

Defense ofsets: From ‘contractual burden’ to competitive weapon, http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/defense_ofsets_from_contractual_burden_to_competitive_weapon, diakses pada 1 Juli 2015

Menhan RI : Meski Pejabat Telah Berganti Namun Cita-Cita Renstra Bangkuathan Harus Terus Berjalan, <http://puskompublik.Kemhan.go.id/post-menhan-ri---meski-pejabat-telah-berganti-namun-citacita-renstra-bangkuathan-harus-terus-berjalan.html>, diakses pada 7 Juli 2015.