

# Rangkuman Eksekutif

## Konteks

1. Krisis Asia pada akhir tahun 1990an berdampak lebih besar pada Indonesia dibandingkan negara lainnya di wilayah tersebut. Perubahan-perubahan politik dan ekonomi yang menyusul adalah sulit, dengan demikian memperlambat pemulihan ekonomi.
2. Investasi oleh sektor publik dan swasta di Indonesia pada tahun 2005 dan 2006 masih jauh di bawah tingkat sebelum krisis. Khususnya, porsi investasi infrastruktur di dalam GDP menurun sejak tahun 1998. Akibatnya, muncul kendala-kendala di dalam layanan infrastruktur.
3. Kendatipun sistem perbankan negara telah menjadi stabil dan sebagian besar diswastanisasi sejak 2002, bank-bank tidak siap untuk meningkatkan pemberian pinjaman jangka panjang mereka dari suatu basis yang sebagian besar didanai dari deposito jangka pendek. Lagi pula, lembaga-lembaga keuangan nonbank (contohnya, asuransi jiwa, dana pensiun, dan reksa dana) tidak berfungsi secara memadai sebagai perantara antara penabung jangka panjang dan peminjam sektor swasta jangka panjang karena reformasi tak lengkap di pasar obligasi.
4. Kendatipun kemiskinan kembali ke tingkat sebelum krisis, tingkat penurunan kemiskinan melambat dalam paruh pertama dekade ini. Keberhasilan dalam penurunan kemiskinan tergantung sebagian besar pada kinerja sektor pertanian, yang mempekerjakan 45 persen penduduk Indonesia. Namun demikian, pertumbuhan pertanian mengalami kemandekan. Revitalisasi ekonomi pedesaan harus menitikberatkan proses yang meningkatkan nilai tambah, meningkatkan hubungan yang lebih erat antara UKM dan komunitas pertanian, serta manajemen sumber daya alam yang berkelanjutan .
5. Country Impact Review (CIR) ini mengevaluasi keefektifan pendekatan dan operasi strategis IFC di Indonesia sebelum, selama, dan setelah krisis. Ini meliputi operasi-operasi yang dilaksanakan oleh IFC selama periode fiskal 1990–2006 dan bersamaan dengan CAE dari IEG-WB yang mencakup operasi-operasi yang dilaksanakan oleh World Bank di Indonesia selama periode fiskal 1999–2006. Laporan tersebut menjelaskan empat pertanyaan evaluasi kunci: (i) Seberapa efektif pendekatan atau strategi IFC untuk melaksanakan operasi-operasinya di Indonesia sebelum krisis? (ii) Bagaimana krisis mempengaruhi hasil pembangunan dan investasi IFC? (iii) Seberapa efektif tanggapan jangka pendek IFC terhadap krisis? dan (iv) Bagaimana IFC menyesuaikan strateginya setelah krisis?

## **Seberapa efektif pendekatan atau strategi IFC untuk operasi-operasinya di Indonesia sebelum krisis?**

6. Sebelum Tahun Fiskal 1997, prioritas-prioritas strategis IFC yang mendukung pengembangan sektor swasta di Indonesia tidak dijelaskan di dalam suatu dokumen tunggal. Sebaliknya, kesimpulan dari berbagai dokumen proyek menunjukkan bahwa IFC memberikan prioritas untuk: (i) mendukung sektor barang dagangan seperti tekstil, agrobisnis, kimia, dan manufaktur umum; (ii) meningkatkan dan mendiversifikasi basis klien IFC; (iii) mendukung swastanisasi, terutama di dalam infrastruktur; dan (iv) membantu menajamkan pasar keuangan. Dalam periode fiskal 1996, World Bank Group (WBG) memperkenalkan, berdasar percontohan, gabungan World Bank, IFC, dan Country Assistance Strategies (CAS) MIGA. Gabungan CAS pertama untuk Indonesia dikirimkan kepada Dewan Direksi Eksekutif WBG (Dewan) dalam

## **IFC DI INDONESIA (1990 - 2006): LAPORAN KAJI ULANG INDEPENDEN MENGENAI DAMPAK LANGKAH STRATEGIS IFC TERHADAP INDONESIA**

bulan Juni 1997—tepat sebelum krisis negara Indonesia muncul—dan sebagai akibatnya hanya dilaksanakan sebagian.

7. Sebelum krisis, komitmen investasi IFC rata-rata sebesar US\$109 juta per tahun. Di samping itu, IFC dapat memainkan suatu peranan katalitis yang kuat dengan memobilisasi lebih kurang US\$1.4 dari pinjaman-B untuk setiap dolar yang menjadi komitmennya. IFC berhasil di dalam mendukung proyek-proyek sektor barang dagangan dan di dalam mendiversifikasi dan meningkatkan basis kliennya di Indonesia. Namun demikian, kendatipun memberikan prioritas strategis yang tinggi untuk mendukung suatu peranan sektor swasta yang lebih besar di dalam infrastruktur dan memperdalam pasar keuangan, investasi IFC di dalam infrastruktur agak terbatas, dan operasi-operasi pasar keuangannya hanya mendukung usaha kecil dan menengah (UKM) melalui perantara keuangan. IFC bersikap selektif di dalam memilih mitra-mitranya di Indonesia, sebagaimana dibuktikan oleh porsi proyek-proyek yang lebih kecil dengan intensitas risiko tinggi yang disetujui (48 persen), jika dibandingkan dengan sampel skala IFC yang dievaluasi oleh IEG (58 persen). Selain itu, IFC menghindari melakukan bisnis dengan kelompok-kelompok yang berkaitan erat dengan Presiden Suharto. Intensitas risiko yang lebih rendah akan terbukti menjadi suatu faktor utama di dalam kinerja portofolio IFC selama dan setelah krisis. Faktor-faktor ini semuanya memberikan sumbangan kepada hasil-hasil keseluruhan sebagaimana dijelaskan lebih lanjut di bawah.

### **Bagaimana krisis mempengaruhi hasil pembangunan dan investasi IFC?**

8. Selama tahun-tahun krisis (1998–2000), IFC fokus pada restrukturisasi investasinya yang bermasalah dan melindunginya dari para sponsor yang tidak baik atau kreditur yang tidak kooperatif. Operasi investasi rata-rata IFC hanya satu proyek per tahun dengan suatu rata-rata komitmen pembiayaan senilai US\$16,9 juta. Investasi-investasi ini terutama adalah di sektor agrobisnis dan tekstil yang berorientasi pada ekspor. Tidak ada pinjaman-B yang dimobilisasi selama tahun-tahun krisis.

9. Hasil pengembangan portofolio Indonesia sangat dipengaruhi oleh pemulihan krisis yang berkepanjangan pada negara. Khususnya, proyek-proyek dengan sponsor yang lemah (pada umumnya proyek-proyek yang lebih kecil) dan yang mempunyai pendapatan ekspor yang sangat kecil atau tidak mempunyai pendapatan ekspor, adalah yang paling menderita di antara proyek-proyek IFC. Proyek-proyek yang berada dalam kesulitan keuangan yang memerlukan waktu yang lama untuk membaik (yaitu, lebih dari dua tahun) juga mempunyai hasil pembangunan yang rendah. Beberapa proyek-proyek IFC yang tidak melakukan ekspor dengan pinjaman dalam mata uang asing namun demikian berhasil melakukan restrukturisasi dan mencapai hasil pembangunan yang memuaskan karena kemampuan membayar utang yang rendah di awal krisis.

10. Tingkat keberhasilan hasil investasi IFC di Indonesia dipengaruhi oleh krisis, yang berdampak cukup besar terhadap portofolio pinjaman IFC. Karena dimasukkannya proporsi sponsor dengan kualitas tinggi, namun demikian, portofolio saham IFC tidak terganggu terlalu parah. Dibandingkan dengan proyek-proyek yang dievaluasi di Eropa Timur dan Asia Tengah, yang terkena dampak akibat dari Krisis Rusia tahun 1998–99, proyek-proyek Indonesia menunjukkan kinerja yang rendah dilihat dari hasil investasi IFC dan pengembangannya. Penjelasan yang paling mungkin untuk perbedaan ini adalah pemulihan ekonomi Rusia yang lebih cepat dan dampaknya terhadap negara-negara tetangga, di samping faktor-faktor yang dibicarakan di bawah berkaitan dengan tanggapan negara dan IFC sendiri.

### Seberapa efektif tanggapan jangka pendek IFC terhadap krisis?

11. Ketika bisnis lokal mulai mengalami efek-efek penuh dari krisis, aktivitas IFC difokuskan pada upaya memenuhi kebutuhan untuk mengatur kembali kewajiban-kewajiban dari klien-klien yang ada dan memberikan modal kerja kepada mereka, dan bukan dengan mengembangkan klien-klien yang baru atau memperluas kapasitas pembiayaan. Strategi restrukturisasi mengatur kategori klien-klien sesuai dengan kemungkinan perlunya restrukturisasi, besarnya eksposur IFC mereka, dan kompleksitas kasus. Tujuannya adalah menyelesaikan kasus-kasus yang paling mudah terlebih dahulu, dan di dalam kelompok ini, memberikan prioritas kepada klien-klien dengan eksposur IFC yang besar. Suatu elemen yang penting dari strategi restrukturisasi adalah kerja sama dengan World Bank untuk memfokuskan perhatian Pemerintah pada masalah-masalah restrukturisasi sistemik yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan sektor swasta yang membutuhkan campur tangan pemerintah.

12. IFC mempunyai 41 perusahaan klien di awal krisis dan mengupayakan operasi-operasi penjadwalan kembali dan restrukturisasi 16 perusahaan klien, 11 di antaranya dianggap berhasil, dengan suatu total komitmen bersih IFC asli lebih kurang US\$900 juta. Pada lima kasus lainnya, IFC, sponsor perusahaan, dan kreditur lainnya tidak mencapai suatu kesepakatan untuk suatu rencana pemulihan yang dari sisi keuangan layak. Lima restrukturisasi yang gagal mengakibatkan kepailitan atau likuidasi perusahaan-perusahaan, dengan beberapa pemulihan terbatas terhadap pinjaman lama IFC namun menjadi kerugian investasi saham IFC. Alasan-alasan kegagalan upaya restrukturisasi di antaranya adalah kualitas sponsor rendah atau tidak jujur dalam suatu lingkungan judicial yang lemah, penyakit tanaman, dan bencana alam. IFC pada intinya menghapuskan 55 persen dari total net komitmen terhadap kelima perusahaan ini.

### Bagaimana IFC mengatur strategi dan operasi setelah krisis?

13. Selama tahun-tahun setelah krisis (2001–06), IFC terus fokus untuk mendukung klien-klien yang ada dan masih dalam tahap pemulihan atau perluasan awal, tetapi juga mulai mengembangkan klien-klien yang baru, terutama di tahun-tahun terakhir. IFC juga telah meningkatkan dukungannya terhadap perantara keuangan yang difokuskan pada UKM. Dukungan ini difokuskan pada pulau Jawa yang lebih maju, dan mempunyai potensi besar untuk mengembangkan aktivitas ke bagian-bagian yang belum berkembang melalui bank-bank umum dengan orientasi kepada UKM di daerah. Klien-klien industri agrobisnis dan tekstil yang berorientasi pada ekspor terus menerima dukungan, tetapi IFC masih belum mempunyai operasi investasi di sektor infrastruktur dan industri ekstraktif. Ini umumnya dikarenakan Pemerintah Indonesia tidak menerbitkan peraturan-peraturan yang jelas untuk menyerahkan proyek-proyek infrastruktur dan pertambangan kepada perusahaan-perusahaan sektor swasta dan hingga saat ini tidak mentenderkan kontrak-kontrak tersebut. Demikian pula, IFC tidak meningkatkan keterlibatannya di lingkup pengembangan pasar modal, termasuk pasar obligasi perusahaan, karena perbaikan yang tak lengkap.

14. Operasi investasi IFC selama tahun-tahun setelah krisis rata-rata adalah empat proyek dan dengan nilai komitmen sebesar US\$103,3 juta, termasuk US\$7,7 juta investasi saham per tahun. Rata-rata US\$4,7 juta pinjaman-B telah dimobilisasi per tahun—masih lebih rendah dibandingkan dengan tingkat sebelum krisis dan rata-rata skala IFC. Baru-baru ini, IFC telah menambah jumlah staf investasinya di Indonesia untuk mengantisipasi meningkatnya operasi investasi, terutama di sektor pasar keuangan dan infrastruktur.

15. Advisory Services IFC di Indonesia meningkat tajam selama periode fiskal 2002 dengan dimulainya fasilitas Program for Eastern Indonesia Small and Medium Enterprise Assistance (PENSA) yang didanai oleh banyak donor untuk membantu UKM. Selama periode kaji ulang, IFC telah melaksanakan 80 proyek advisory services dengan total komitmen pendanaan lebih

## **IFC DI INDONESIA (1990 - 2006): LAPORAN KAJI ULANG INDEPENDEN MENGENAI DAMPAK LANGKAH STRATEGIS IFC TERHADAP INDONESIA**

kurang US\$26 juta. Sebagian besar operasi advisory services baru saja dimulai sehingga tidak dapat dievaluasi; namun demikian, ada tautan terbatas antara Advisory Services IFC dan operasi investasi. Sebuah perusahaan konsultasi melaksanakan suatu kaji ulang skala menengah terhadap PENSA pada tahun 2006 dan merekomendasikan perubahan-perubahan dalam organisasi, proses, dan produk advisory services. Akibatnya, IFC mengkonsolidasikan kantor-kantor regional dan lini produk untuk meningkatkan sinergi dan mengurangi biaya overhead. Pada saat yang sama, IFC membuka kantor-kantor PENSA di Aceh dan Nias untuk membantu pemulihan ekonomi pasca-tsunami .

### **Hasil-hasil keseluruhan dan implikasi terhadap kemajuan IFC**

16. Proyek-proyek investasi IFC di Indonesia yang matang memperlihatkan suatu tingkat keberhasilan hasil pembangunan sebesar 46 persen (dilihat dari jumlah proyek)—jauh di bawah rata-rata skala IFC sebesar 60 persen tetapi sebanding dengan rata-rata Asia Timur (tidak termasuk Cina dan Indonesia) sebesar 45 persen. Tingkat yang lebih rendah sebagian besar dijelaskan sesuai dengan krisis maupun kondisi negara dan respon IFC.
17. Dari sisi hasil EHS, proyek-proyek Indonesia telah memperlihatkan kinerja yang kurang memuaskan (55 persen) daripada rata-rata IFC (68 persen). Tidak ada alasan yang sah mengenai tingkat kepatuhan EHS yang rendah dari portofolio Indonesia sampai terus berlanjut enam tahun setelah krisis. Pengawasan EHS IFC yang lebih baik atas portofolio Indonesia adalah sangat penting untuk memperbaiki kepatuhan EHS dan mendorong keefektifan pembangunan.
18. Hasil investasi IFC di Indonesia menunjukkan dampak dari krisis. Portofolio pinjaman IFC mempunyai tingkat keberhasilan 58 persen dibandingkan dengan rata-rata skala IFC sebesar 74 persen dari sisi proporsi investasi pinjaman yang dibayar dengan bunga sesuai dengan syarat-syarat asli atau yang telah dijadwalkan ulang. Portofolio saham IFC di Indonesia mempunyai suatu tingkat keberhasilan investasi sebesar 33 persen—sebanding dengan rata-rata skala IFC sebesar 31 persen, tetapi jauh lebih buruk daripada tingkat keberhasilan Asia Timur (tidak termasuk Cina dan Indonesia) sebesar 43 persen. Kesamaan dengan rata-rata skala IFC dapat dikaitkan dengan proporsi yang relatif tinggi dari sponsor proyek dengan risiko rendah (atau kualitas tinggi), sebagian di antaranya merupakan equity put option dari IFC terlepas adanya krisis. Tingkat keberhasilan yang lebih rendah relatif terhadap Asia Timur sebagian karena periode pemulihan yang lebih lama dari krisis di Indonesia. Kinerja investasi saham membantu membuat portofolio Indonesia dari IFC secara marjinal menguntungkan selama periode kaji ulang.
19. Melihat ke depan, sebagian dari aktivitas IFC akhir-akhir ini mempunyai potensi berdampak terhadap pengembangan yang kuat dan perlu ditingkatkan. Dengan demikian, proyek-proyek agrobisnis setelah krisis telah dirancang untuk memperkuat tautan rantai pasokan, termasuk petani independen, sementara itu klien-klien perantara keuangan IFC berhasil menjangkau UKM. IFC dapat mengupayakannya di sektor agrobisnis dan UKM untuk mendorong tautan ke praktek-praktek pertanian dan kehutanan yang ramah lingkungan.
20. Sebaliknya, IFC belum mampu memberikan sumbangan kepada pembangunan infrastruktur dan pasar obligasi jangka panjang di Indonesia. Area-area ini muncul sebagai kendala-kendala bagi pertumbuhan di suatu negara. Tanpa adanya kemajuan dalam reformasi, IFC hanya akan mempunyai kesempatan yang terbatas untuk mendukung partisipasi swasta di dalam infrastruktur dan emisi obligasi perusahaan. Kerja sama perlu diperbaiki antara World

Bank, IFC, dan bank-bank pembangunan multilateral lainnya (MDB) yang aktif di Indonesia untuk memusatkan perhatian Pemerintah kepada masalah-masalah ini.

### **Rekomendasi-rekomendasi**

21. Ke depan, evaluasi mensyaratkan suatu peranan yang lebih kuat dari IFC dalam pembangunan infrastruktur yang bermitra secara strategis dan secara operasional dengan World Bank (dan MDB lainnya) untuk mengupayakan dan membantu mencocokkan perbaikan sektor dan investasi. Laporan merekomendasikan agar IFC menargetkan dukungannya untuk membantu Indonesia mengembangkan suatu pasar utang mata uang lokal jangka panjang sambil meningkatkan dukungan terhadap UKM di daerah tertinggal melalui bank-bank umum dengan orientasi kepada UKM di daerah. Evaluasi meminta perhatian terhadap tingkat kepatuhan EHS yang rendah terhadap portofolio Indonesia dan merekomendasikan pengawasan EHS IFC yang lebih baik untuk memperbaiki kepatuhan dan mendorong keefektifan pembangunan. Pada akhirnya, laporan merekomendasikan agar IFC mendorong operasi-operasi proyek agrobisnisnya dengan perhatian yang lebih besar kepada hasil kehutanan dan pertanian yang ramah lingkungan dan tautan yang lebih kuat dengan UKM, masyarakat pertanian, dan masyarakat pedesaan.

22. Pelajaran-pelajaran dan rekomendasi-rekomendasi di dalam CIR ini bertepatan dengan, dan melengkapi yang ada di dalam CAE Indonesia. Kedua laporan menyatakan bahwa aktivitas WBG di Indonesia terfokus untuk membantu Indonesia memperbaiki lingkungan bisnis untuk mendukung kinerja yang berkelanjutan, sehingga memungkinkan investasi sektor swasta ke tingkat yang lebih tinggi dan berkualitas lebih baik, termasuk sektor infrastruktur.