

PERSIAPAN IMPLEMENTASI PAJAK KARBON DI INDONESIA

19

Anih Sri Suryani

Abstrak

Indonesia berkomitmen terus melakukan penurunan emisi demi pencapaian Net Zero Emission tahun 2060. Salah satunya, dengan penerapan pajak karbon sesuai amanat UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Pajak karbon yang semula akan diberlakukan mulai 1 April 2022 diundur menjadi 1 Juli 2022. Tulisan ini mengkaji road map pajak karbon di Indonesia dan arah pengaturannya. Road map pajak karbon dilakukan bertahap mulai tahun 2021 dengan pemberlakuan UU HPP, dilanjutkan tahun 2022 dengan penetapan pajak karbon secara terbatas pada PLTU batubara bertarif Rp30.000/ton CO_{2e}, hingga tahun 2025 implementasi perdagangan karbon melalui bursa karbon dan perluasan pajak karbon sesuai kesiapan sektor. Komisi VII DPR RI perlu terus mengawal agar kebijakan pajak karbon dapat mendorong perubahan energi fosil ke EBT. Komisi XI DPR RI juga perlu melakukan pengawasan agar road map dan tata laksana pajak karbon didukung oleh kebijakan yang kuat, akuntabel, dan transparan.

Pendahuluan

Melalui Perjanjian Paris 2015 Indonesia berkomitmen bersama seluruh negara di dunia menghadapi dampak perubahan iklim. Pemerintah memperkenalkan pajak karbon dalam UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Pasal 13 UU HPP antara lain mengatur, pajak karbon dikenakan atas emisi karbon yang memberikan dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Tujuan pengenaan pajak karbon adalah mengubah perilaku ekonomi agar beralih pada aktivitas ekonomi

hijau yang rendah karbon. Hal ini sejalan dengan *Paris Agreement* yang telah diratifikasi Indonesia yang di dalamnya terdapat komitmen *Nationally Determined Contribution* (NDC). Melalui komitmen NDC, Indonesia berupaya mencapai target penurunan emisi gas rumah kaca sebesar 29% dengan kemampuan sendiri dan 41% dengan dukungan internasional pada tahun 2030 (Kemenkeu, 2021). Target NDC juga selaras dengan target pencapaian SDGs di tahun 2030 khususnya tujuan ke-13 terkait *Climate Tackle*. Indonesia juga telah menargetkan mencapai



Emisi Nol Bersih (*Net Zero Emission*) tahun 2060 atau lebih awal.

Semula pajak karbon akan diterapkan pada sektor Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Batubara 1 April 2022 dengan menggunakan mekanisme pajak berdasarkan pada batas emisi (*cap and tax*). Tarif Rp30 per kilogram karbon dioksida ekuivalen diterapkan pada jumlah emisi yang melebihi *cap* yang ditetapkan. Namun, akhir Maret 2022 pemerintah menunda pelaksanaan pajak karbon tersebut pada Juli 2022, karena pemerintah belum selesai menetapkan aturan teknis dari kebijakan pajak karbon.

Alasan lainnya, kondisi eksternal seperti gejala perang Rusia-Ukraina yang berdampak pada lonjakan harga komoditas baik energi maupun pangan. Jika pajak karbon diterapkan saat ini, disinyalir akan menimbulkan tekanan ekonomi yang signifikan (Haryanto, 2022). Di sisi lain, penundaan penerapan pajak karbon menyebabkan komitmen pemerintah dalam mengatasi kebijakan iklim dipertanyakan. Pemerintah dinilai tidak serius dalam penanganan perubahan iklim. Tulisan ini mengkaji tentang *road map* pajak karbon di Indonesia dan bagaimana arah pengaturannya.

Road Map Pajak Karbon

Pajak karbon adalah pajak pemakaian bahan bakar berdasarkan kadar karbonnya. Bahan bakar hidrokarbon (termasuk minyak bumi, gas alam, dan batubara) mengandung unsur karbon yang akan menjadi karbondioksida (CO₂) dan senyawa lainnya ketika dibakar. Dari aspek lingkungan, CO₂ merupakan gas rumah kaca yang menyebabkan pemanasan

global. Penerapan pajak karbon dianggap sebagai *pigouvian tax* untuk retribusi atas kegiatan ekonomi yang mengemisikan gas rumah kaca yang berpotensi mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Total emisi sektor energi tahun 2020 mencapai 580 juta ton CO₂e. Pembangkit fosil mendominasi sebesar 279,3 juta ton CO₂e, transportasi 132,9 juta ton CO₂e, industri manufaktur 105,1 juta ton CO₂e, pengolahan batubara dan emisi *fugitive* 31,4 juta ton CO₂e, sektor kilang minyak 8,6 juta ton CO₂e, serta sektor komersial dan lainnya 29,4 juta ton CO₂e (esdm.go.id, 1 April 2020).

Implementasi pajak karbon selain berdampak pada penurunan emisi, juga dapat menambah pemasukan negara. Namun, pajak karbon juga dapat menimbulkan kenaikan harga, karena bertambahnya biaya produksi. Perlu *road map* yang jelas dan terukur agar pajak karbon dapat menjadi instrumen kebijakan yang efektif dalam upaya penanganan iklim dan memberi pemasukan bagi negara, namun tetap mempertimbangkan daya beli dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Road map pajak karbon yang saat ini tengah disusun pemerintah, memuat strategi penurunan emisi karbon dalam NDC, sasaran sektor prioritasnya, keselarasan dengan pembangunan energi baru dan terbarukan (EBT) serta keselarasan dengan kebijakan lainnya. Pajak karbon akan diimplementasikan bertahap sesuai *road map*. Tahapan dimulai tahun 2021 dengan diundangkannya UU HPP yang salah satu klausulnya adalah pajak karbon dan finalisasi Rancangan

Perpres tentang Nilai Ekonomi Karbon. Tahun 2021 juga dilakukan pengembangan mekanisme teknis pajak karbon dan bursa karbon dan uji coba perdagangan karbon di sektor pembangkit oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Besaran pajak dikenakan dengan harga rata-rata Rp30.000/tCO₂e. Sebanyak 32 PLTU berpartisipasi dalam uji coba pengenaan pajak karbon ini (cnbcindonesia.com, 22 Oktober 2021).

Tahun 2022 ditetapkan *cap* (batas atas emisi) untuk sektor pembangkit listrik batubara oleh Kementerian Energi ESDM, yang berlaku pada piloting perdagangan karbon pembangkit listrik. Pajak karbon akan diimplementasikan secara terbatas (mundur dari rencana 1 April 2022 menjadi 1 Juli 2022). Sektor yang dikenakan pertama kali adalah PLTU batubara dengan tarif C/tCO₂e. Entitas yang mengeluarkan emisi lebih tinggi dari *cap*-lah yang akan dikenakan pajak karbon.

Ada 2 mekanisme pajak karbon yakni *cap and trade* dan *cap and tax*. Pada *cap and trade*, entitas yang mengemisi lebih dari *cap* membeli Sertifikat Izin Emisi (SIE) dari entitas yang mengemisi di bawah *cap*, atau membeli Sertifikat Penurunan Emisi (SPE/*carbon offset*). Sedangkan pada *cap and tax*, dalam hal entitas tersebut tidak dapat membeli SIE atau SPE tetapi emisi di atas *cap* seluruhnya, maka sisa emisi inilah yang akan dikenakan pajak karbon.

Tahapan selanjutnya tahun 2025 antara lain dengan implementasi perdagangan karbon secara penuh melalui bursa karbon dan perluasan sektor pemajakan pajak karbon sesuai kesiapan sektor. Penetapan

aturan pelaksanaan *cap and tax* untuk sektor lainnya seperti transportasi, bangunan, dan sektor berbasis lahan juga akan dilakukan tahun 2025. Berbagai skema pemungutan pajak akan disiapkan dalam upaya penurunan emisi. Setiap sektor bebas memilih skema yang ada, misalnya untuk sektor berbasis lahan dapat memilih pembayaran berbasis kinerja (*result-based payment/RBP*) dibandingkan masuk dalam instrumen perdagangan karbon. Namun, untuk sektor industri kemungkinan lebih memilih instrumen pajak karbon (ekonomi. bisnis.com, 17 Februari 2022).

Pengenaan pajak karbon secara bertahap dilakukan agar dapat memenuhi asas keadilan (*just*) dan terjangkau (*affordable*) serta tetap mengutamakan kepentingan masyarakat (nasional.kontan.co.id). *Road map* pajak karbon selain memprioritas pencapaian target NDC, juga harus mempertimbangkan kesiapan sektor prioritas dan tetap mengutamakan kepentingan masyarakat. *Road map* pajak karbon harus mempertimbangkan perkembangan pasar karbon dan disinkronkan dengan *road map* pasar karbon, karena Indonesia memiliki potensi pasar utama dan pasar karbon di dunia. Indonesia harus melindungi *carbon market* agar tidak dimanfaatkan oleh negara maju penghasil emisi karbon. Target mewujudkan bursa *carbon trading* domestik di Indonesia perlu didukung baik dari sisi regulasi maupun penyiapan skema perdagangan karbon dalam negeri yang memberi manfaat bagi lingkungan dan perekonomian.

Arah Pengaturan

Pasal 13 UU HPP mengatur, subjek pajak karbon adalah orang pribadi atau badan yang membeli barang berkarbon dan/atau melakukan aktivitas yang menghasilkan emisi karbon. Sedangkan objek pajak karbon adalah pembelian barang berkarbon atau aktivitas yang menghasilkan emisi karbon dalam jumlah tertentu. Adapun tarif pajak karbon ditetapkan lebih tinggi atau sama dengan harga karbon di pasar karbon dengan tarif paling rendah Rp30,00/CO₂e.

Dasar pajak karbon bukan atas setiap emisi yang dirilis dari seluruh aktivitas ekonomi yang dilakukan, melainkan kelebihan emisi dari batas ambang emisi yang ditetapkan. Keberadaan regulasi yang menetapkan Batas Atas Emisi (BAE) sektor yang ditetapkan dikenakan pajak karbon menjadi sangat *urgent*. Apabila sektor PLTU batubara akan dikenakan pajak karbon, maka BAE untuk sektor ini harus ditetapkan terlebih dulu oleh Kementerian ESDM.

Dalam catatan Kementerian ESDM, ada 3 grup klasifikasi penetapan pajak karbon PLTU batu bara. *Pertama*, PLTU dengan kapasitas di atas 400 MW. Nilai batasan emisi ditetapkan sebesar 0,918 ton CO₂ per MegaWatt-hour (MWh). *Kedua*, PLTU dengan kapasitas 100-400 MW, dengan nilai batasan emisi 1,013 ton CO₂ per MWh. *Ketiga*, PLTU Mulut Tambang 100-400 MW, dengan nilai *cap* sebesar 1,94 ton CO₂ per MWh. Sementara PLTU dengan kapasitas <100 MW masih belum dapat menerapkan *cap, trade and tax* dikarenakan PLTU dengan kapasitas ini masih menjadi *backbone* sistem kelistrikan di luar pulau Jawa dan

Sumatera terutama di daerah 3T dan Emisi CO₂ yang dihasilkan sebesar 6,3% dari total emisi pembangkit listrik nasional (esdm.go.id, 18 Januari 2022).

Implementasi pajak karbon bukan hanya mengacu pada UU HPP. Pajak karbon adalah salah satu instrumen Nilai Ekonomi Karbon (NEK), sehingga instrumen ini berkaitan dengan Perpres No. 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon (NEK) untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional. Saat ini pemerintah tengah berupaya menyelesaikan beberapa peraturan turunan dari Perpres tersebut. Beberapa regulasi turunan yang sedang dibahas di antaranya: regulasi turunan NDC dan NEK, regulasi NEK di sektor pembangkit listrik, regulasi terkait tata cara penetapan tarif pajak karbon sekaligus komite pengarah dari NEK itu sendiri (Haryanto, 2022). Selain PP tentang *Road Map* Pajak Karbon, aturan pelaksana yang sedang disusun antara lain: PP tentang Subjek dan Alokasi Pajak Karbon, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Tata Cara dan Mekanisme Pengenaan Pajak Karbon dan PMK tentang Tarif dan Dasar Pengenaan Pajak Karbon (Kementerian Keuangan, 2021).

Pemanfaatan penerimaan negara dari pajak karbon dilakukan melalui mekanisme APBN. Dengan mulai berlakunya pajak karbon pada 2022 maka pemerintah seharusnya sudah membuat prognosa jumlah penerimaan negara dari pajak karbon ini. Sebab, penerimaan negara dari pajak karbon dapat digunakan untuk menambah dana

pembangunan, adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, investasi ramah lingkungan, serta dukungan kepada masyarakat berpenghasilan rendah dalam bentuk bantuan sosial. Di lain pihak, transisi yang tepat diperlukan agar penerapan pajak karbon ini tetap konsisten dengan momentum pemulihan ekonomi pasca-pandemi.

Penutup

Saat ini Pemerintah tengah menyusun *road map* pajak karbon yang memuat strategi penurunan emisi karbon dalam NDC, sasaran sektor prioritasnya, keselarasan dengan pembangunan EBT, serta keselarasan dengan kebijakan lainnya. Implementasi pajak karbon dilakukan secara bertahap, mulai dari tahun 2021 dengan diundangkannya UU HPP dan uji coba penerapan pajak karbon di beberapa sektor, tahun 2022 dengan implementasi pada sektor PLTU batubara, hingga 2025 implementasi bursa karbon dan perluasan sektor pemajakan.

Pengaturan pajak karbon didasarkan pada Pasal 13 UU HPP di mana subjek pajak karbon adalah orang pribadi atau badan yang membeli barang berkarbon dan/atau melakukan aktivitas yang menghasilkan emisi karbon, sedangkan objeknya adalah pembelian barang berkarbon atau aktivitas yang menghasilkan emisi karbon. Dasar perhitungannya adalah kelebihan emisi dari ambang batas yang ditetapkan. Pajak karbon adalah salah satu instrumen NEK. Diperlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan regulasi turunan NEK dan NDC, PP tentang *road map* dan alokasi pajak karbon dan PMK tentang mekanisme pengenaan pajak dan tarif dasarnya.

Pajak karbon dibutuhkan untuk mendorong penggunaan EBT. Komisi VII DPR RI perlu terus mengawasi dan mendorong kebijakan ini dalam upaya perubahan dari energi fosil ke EBT. Di samping itu, pajak karbon terkait erat dengan penerimaan negara. Komisi XI DPR RI perlu melakukan pengawasan kepada pemerintah agar tahapan pada *road map* pajak karbon dapat diimplementasikan dan pajak karbon dapat menjadi instrumen pengendalian iklim dalam mencapai pertumbuhan ekonomi berkelanjutan sesuai prinsip ‘pencemar membayar’.

Referensi

- “Begini Peta Jalan Pajak Karbon yang Tengah Dipersiapkan Pemerintah,” 1 April 2022, <https://nasional.kontan.co.id/news/begini-peta-jalan-pajak-karbon-yang-tengah-dipersiapkan-pemerintah>, diakses 20 April 2022.
- “Carbon Tax Diterapkan di Pembangkitan per 1 April 2022,” 1 April 2022, <https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/direktorat-jenderal-ketenagalistrikan/carbon-tax-diterapkan-di-pembangkitan-per-1-april-2022>, diakses 21 April 2022.
- Haryanto, Joko Tri, 2022. “Update Kebijakan Pajak Karbon,” 8 April 2022, <https://www.neraca.co.id/article/161570/update-kebijakan-pajak-karbon>, diakses 20 April 2022.

Kementerian Keuangan. 2021. "Pajak Karbon di Indonesia, Upaya Mitigasi Perubahan Iklim dan Pertumbuhan Ekonomi Berkelanjutan." Webinar Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon di Subsektor Ketenagalistrikan, 2 Desember 2021.

"Pajak Karbon Sebagai Instrumen Pengendali Perubahan Iklim," 13 Oktober 2021, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/pajak-karbon-sebagai-instrumen-pengendali-perubahan-iklim/>, diakses 19 April 2022.

"Pemerintah akan Berlakukan Pajak Karbon untuk Tiga Sektor Ini," 17 Februari 2022, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220217/44/1501520/pemerintah-akan-berlakukan-pajak-karbon-untuk-tiga-sektor-ini#:~:>, diakses 20 April 2022.

"Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Disiapkan Regulasinya," 18 Januari 2022. <https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/direktorat-jenderal-ketenagalistrikan/penyelenggaraan-nilai-ekonomi-karbon-disiapkan-regulasinya>, diakses 20 April 2022.

"Simak, Begini Skema Pajak Karbon pada PLTU Batubara," 22 Oktober 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211022123917-4-285787/simak-begini-skema-pajak-karbon-pada-pltu-batu-bara>, diakses 20 April 2022.



Anih Sri Suryani
anih.suryani@dpr.go.id

Anih Sri Suryani SSi., M.T. Peneliti Madya Bidang Kebijakan Lingkungan di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Magister Teknik Lingkungan ITB, Sarjana Geofisika dan Meteorologi ITB. Tulisan yang pernah diterbitkan antara lain berjudul: "Capaian MDGs Indonesia Bidang Sanitasi" (2014), "Penyediaan Air Bersih Perdesaan di Provinsi Jawa Barat" (2015), "Persepsi Masyarakat dalam Pemanfaatan Air Bersih (Studi Kasus Masyarakat Pinggir Sungai di Palembang)" (2016), "Pengaruh Kualitas Lingkungan terhadap Pemenuhan Kebutuhan Dasar di Provinsi Banten" (2018), "Pengaruh Kebijakan Pemerintah dan Peran Serta Masyarakat terhadap Kualitas Lingkungan Pesisir Benoa Badung Bali" (2019), "Dampak Pandemi Covid-19 pada Lingkungan Global" (2020), dan "Pajak Karbon Sebagai Instrumen Pembangunan Rendah Karbon di Indonesia" (2021).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.