

PAJAK KARBON SEBAGAI INSTRUMEN PEMBANGUNAN RENDAH KARBON DI INDONESIA

13

Anih Sri Suryani

Abstrak

Berbagai upaya dilakukan beberapa negara dalam menekan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) yang menyebabkan perubahan iklim, salah satunya dengan pajak karbon. Indonesia kini tengah membuat ketentuan tentang pajak karbon melalui RUU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP). Tulisan ini mengkaji implementasi pajak karbon di berbagai negara dan bagaimana rencana penerapannya di Indonesia. Praktik di beberapa negara menunjukkan bahwa pajak karbon telah berhasil menjadi instrumen yang memacu upaya pengurangan emisi GRK. Di Indonesia rencana penerapan pajak karbon merupakan upaya represif pemerintah untuk mengurangi emisi karbon yang sejalan dengan pembangunan rendah karbon. Beberapa hal yang layak menjadi perhatian dalam implementasi kebijakan ini antara lain terkait tata kelola, penyusunan regulasi yang mendorong perilaku green industry serta prinsip keadilan yang tetap memerhatikan pemulihan ekonomi. Komisi XI DPR RI melalui fungsi legislasi dapat turut membuat pengaturan pajak karbon dalam RUU KUP agar mendukung penurunan tingkat emisi karbon sekaligus menjadi salah satu basis penerimaan negara.

Pendahuluan

Hampir 6 tahun berlalu, perjanjian Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim ditandatangani pada 12 Desember 2015. Perjanjian yang ditandatangani oleh 195 negara termasuk Indonesia tersebut, pada dasarnya merupakan komitmen bersama untuk mengurangi emisi karbon. Selain itu, untuk menahan laju kenaikan suhu rata-rata global $<2^{\circ}\text{C}$ dalam upaya mengurangi risiko dan kerugian

akibat perubahan iklim. Namun hingga kini, pengurangan emisi karbon masih menjadi pekerjaan rumah bagi negara-negara di dunia. Menurut Badan Energi Internasional (IEA), total emisi karbon global pada tahun 2020 mencapai hampir 35 gigaton dan ditargetkan menurun secara bertahap, hingga diharapkan bisa hilang sepenuhnya pada tahun 2050 (katadata.co.id, Desember 2020). Sekitar 70% penyumbang utama emisi karbon tersebut adalah energi berbasis fosil.



Berbagai upaya telah dilakukan banyak negara untuk mewujudkan target tersebut, seperti: penggunaan energi bersih, pasar karbon dan pajak karbon. Pajak karbon adalah pajak yang dikenakan pada pemakaian bahan bakar berdasarkan kadar karbonnya. Secara sederhana, penerapan pajak karbon akan menarik pajak dari penggunaan bahan bakar fosil. Finlandia merupakan negara pertama yang menerapkan pajak karbon pada tahun 1990. Kemudian diikuti oleh Swedia dan Norwegia (1991), India (2010), Jepang (2012), Australia (2012), Inggris (2013), Tiongkok (2017), dan Afrika Selatan (2019). Sementara di Asia Tenggara, baru Singapura yang menerapkannya pada tahun 2019 (online-pajak.com, 23 Desember 2020).

Rata-rata emisi GRK Indonesia per tahun adalah 1.687 juta ton CO₂e. Oleh karena itu, akhir-akhir ini muncul rencana kebijakan pajak karbon di Indonesia. Kementerian Keuangan tengah merancang tarif pajak karbon dalam RUU tentang Perubahan Kelima Atas Undang-Undang (UU) No. Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP). RUU ini merupakan usul inisiatif pemerintah yang saat ini tengah dalam proses pembahasan oleh Panitia Kerja. Dalam Rapat Kerja bersama anggota Komisi XI DPR RI pada 13 September 2021, Menteri Keuangan mengusulkan pajak baru berupa pajak karbon dengan tarif sebesar Rp 75/kgCO₂e (kompas.com, 13 September 2021).

Berbagai pendapat bermunculan terkait rencana pengenaan pajak karbon. Di satu pihak, pengenaan pajak diharapkan

dapat mengubah perilaku para pelaku usaha menuju ekonomi hijau yaitu upaya mengurangi emisi karbon sekaligus menciptakan sumber pembiayaan baru bagi pemerintah. Namun di lain pihak, akan memberatkan perekonomian bila diimplementasikan dalam waktu dekat. Pajak karbon dianggap semakin menambah biaya perusahaan, membuat industri semakin tertekan, memperlemah daya saing industri, dan meningkatkan laju produk impor. Tulisan ini mengkaji implementasi pajak karbon di berbagai negara, dan bagaimana rencana penerapannya di Indonesia.

Apa itu Pajak Karbon?

Pajak karbon adalah salah satu bentuk *pigouvian tax* untuk mengkompensasi eksternalitas negatif yang dihasilkan aktivitas emisi karbon. Menurut Rosen (2001) dalam Selvi dkk. (2020:29) Pajak Pigovian merupakan suatu pungutan pajak atas setiap unit output dari sumber pencemar ke dalam jumlah yang sebanding dengan efek kerusakan marginal yang ditimbulkan. Kompensasi ini akan mengenakan pajak pada aktivitas pengemisi CO₂, yakni kegiatan yang menggunakan bahan bakar hidrokarbon (minyak bumi, gas alam, dan batu bara) serta mendistribusikannya untuk kegiatan yang lebih bersih berupa insentif/stimulus/subsidi (ddtc.co.id, 2 November 2020). Penerapan pajak karbon akan membidik pihak penghasil emisi karbon (*polluter pays principle*).

Dari aspek lingkungan, penerapan pajak karbon dapat digunakan sebagai retribusi emisi GRK dari bahan bakar hidrokarbon yang menyebabkan pemanasan global. Dari aspek ekonomi, penerapan pajak karbon dapat meningkatkan

pendapatan negara, terutama pada sektor penghasil emisi yang belum masuk radar potensi penerimaan pajak. Sedangkan dari aspek perilaku usaha, pajak karbon dapat digunakan sebagai instrumen untuk memengaruhi pola ekonomi dan perilaku usaha agar ramah lingkungan dan berkelanjutan.

Penerapan Pajak Karbon di Berbagai Negara

Sebanyak 25 negara menerapkan pajak karbon dengan harga dan mekanisme yang beragam. Secara umum, objek pajak adalah bahan bakar fosil yang mengandung karbon cukup tinggi antara lain: batu bara, solar dan bensin serta emisi yang dikeluarkan oleh aktivitas transportasi dan pabrik. Subjek pajak karbon adalah produsen, distributor dan importir (di sisi hulu), dan konsumen (di sisi hilir). Penerapannya di beberapa negara bisa dilihat pada Tabel 1.

Penerapan pajak karbon telah berhasil menurunkan emisi di berbagai negara. Pajak karbon dengan tarif yang relatif tinggi di Norwegia menyebabkan penurunan emisi sebesar 2,3%. Jepang telah berhasil mengurangi emisi karbon hingga 8,2% sejak tahun 2013-2018 (Novianti, dkk. 2021). Finlandia, Denmark, Belanda, dan Swedia mampu mengurangi emisi karbon 1,5%-6% (Selvi, 2020:32). Riset IMF menggambarkan jika pajak karbon diterapkan sebesar \$25 per ton selama dekade berikutnya maka akan mengurangi emisi kawasan sebesar 21% pada 2030 serta berpotensi menghasilkan pendapatan tambahan sekitar 0,8% dari PDB per negara (mongabay.co.id, 24 Juli 2021).

Namun menurut World Resources Institute, sejauh ini baru 15 negara yang telah melakukan penurunan emisi karbon melalui instrumen pajak karbon (katadata.co.id, Desember 2021). Sementara itu, pengenaan pajak karbon di Inggris

Tabel 1. Benchmarking Pajak Karbon Internasional

Negara/Tahun Implementasi	Harga (US\$/tCO ₂ e)	Sektor	Objek Pajak	Subjek Pajak
Jepang (2012)	3	Semua sektor	Semua bahan bakar fosil	Produsen bahan bakar fosil (hulu)
Spanyol (2014)	17,48	Semua sektor emisi GRK	Emisi GRK	Konsumen (hilir)
Perancis (2014)	49	Sektor industri, bangunan dan transportasi	Semua bahan bakar fosil	Distributor dan importir bahan bakar fosil (hulu)
Chile (2017)	5	Sektor pembangkit dan industri dengan emisi >25 ribu tCO ₂	Semua bahan bakar fosil	Konsumen (hilir)
Kolombia (2017)	4,45	Semua sektor	Bahan bakar fosil dan gas	Penjual dan importir (hulu)
Singapura (2019)	3,66	Sektor industri dan pembangkit		Operator fasilitas (hilir)

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2021).

lebih membebani masyarakat miskin sehingga kesenjangan ekonomi semakin lebar (Zhang & Baranzini, 2000, dalam Selvi, 2020:32). Begitu juga Australia telah yang menerapkan kebijakan pajak karbon sejak 2012, namun harus mencabut kebijakan tersebut pada tahun 2014 karena dianggap merugikan perekonomian Australia dan mengalami penolakan dari masyarakat dan kelompok bisnis (Yuliasih, 2018:185). Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak semua negara siap, perlu kesiapan infrastruktur, transisi yang bertahap dan juga pemahaman dan dukungan dari seluruh *stakeholder* terutama pelaku usaha. Bagaimana dengan Indonesia?

Rencana Penerapan Pajak Karbon di Indonesia

Indonesia telah berkomitmen untuk melaksanakan pembangunan rendah karbon dan menargetkan *Nett Zero Emission* pada tahun 2070. Di lain pihak, Indonesia memiliki potensi karbon sangat besar. Jaringan listrik di Indonesia masih didominasi pembangkit listrik batu bara, penggunaan transportasi berbahan bakar fosil juga terus meningkat.

Saat ini, usulan penerapan pajak karbon kembali muncul. Selain sebagai upaya dalam mendorong pengurangan emisi, juga sebagai sumber penerimaan baru untuk negara pascapandemi Covid-19 yang ditargetkan akan diberlakukan mulai tahun 2022. Besaran pajak karbon yang diusulkan sebesar Rp 75/kgCO₂e (sekitar US\$5/ton). Besaran ini dinilai cukup untuk tahap awal, walaupun masih jauh dari rekomendasi Bank Dunia dan International Monetary Fund/ IMF) yang merekomendasikan pajak karbon untuk negara berkembang berkisar antara US\$ 35-US\$ 100 per ton atau sekitar Rp507.500-Rp1,4 juta per ton.

Ada 4 usulan penerapan objek pajak karbon dan pengalokasiannya di Indonesia. **Pertama**, kendaraan baru dikenakan pajak per konsumsi Bahan Bakar Minyak (BBM) per tahun dan dialokasikan ke transportasi umum dan jalan. **Kedua**, setiap liter BBM dikenakan pajak dan dialokasikan ke pengembangan energi terbarukan. **Ketiga**, pembangkit listrik tenaga batu bara dikenakan pajak untuk setiap listrik yang dihasilkan dan dialokasikan sebagai *feed in tariff* bagi energi terbarukan. **Keempat**, pajak karbon *oil boiler* di atas 100 ton/jam dan dialokasikan kembali untuk subsidi boiler berefisiensi tinggi dan boiler biomassa (ddtc.co.id, 2 November 2020). Berdasarkan usulan tersebut, dana yang didapatkan dari pajak karbon akan dialokasikan untuk pengendalian perubahan iklim termasuk insentif atau subsidi ke sektor lain yang sangat mendesak seperti transportasi publik, maupun industri hijau.

Ada sejumlah isu krusial yang perlu dirumuskan dan dijelaskan oleh pemerintah terkait rencana penerapan pajak karbon antara lain tentang dasar dan indikator penetapan besaran pajak karbon, adanya sentimen negatif dari pengusaha karena dikhawatirkan berpotensi menaikkan harga dan menjadi beban dari masyarakat. Oleh karena itu, implementasi pajak karbon memerlukan instrumen kebijakan lain seperti kebijakan investasi, kebijakan fiskal dan kebijakan anggaran dalam konteks nilai ekonomi karbon sehingga terintegrasi dan tidak terpisah dari pembangunan rendah karbon.

Dengan berbagai isu dan skenario yang dapat diraih dari pengenaan pajak karbon ini masih banyak hal yang perlu mendapat pertimbangan. **Pertama**, terkait tata kelolanya seperti sektor, aktivitas, barang apa saja yang akan dijadikan objek pajak karbon, subjek

pajaknya di hulu atau di hilir, termasuk skema pemungutan pajak. Pemerintah perlu membuat target yang jelas dan realistis. **Kedua**, penyusunan regulasi implementasi pajak karbon dan dasar pengenaan pajaknya, apakah berbasis estimasi emisi karbon atau konsumsi bahan bakar. Regulasi hendaknya disusun secara partisipatoris-inklusif dengan mendengar masukan dari berbagai pihak termasuk akademisi, organisasi nonpemerintah dan pelaku usaha. Penunjukan institusi sebagai penanggung jawab dengan *job desk* yang jelas penting demi tersusunnya suatu kebijakan yang holistik-komprehensif. **Ketiga**, memperhatikan pemulihan ekonomi, implementasi yang bertahap, termasuk penerapan MRV (*Monitoring, Reporting and Verification*). Hal tersebut perlu dilakukan untuk memastikan transparansi, *permanency* dan akuntabilitas pajak karbon yang sudah dipajaki ini tepat sasaran baik dalam alokasi maupun distribusinya.

Berkaca dari pengalaman penerapan pajak karbon di berbagai negara, perlu kajian mendalam apabila akan diterapkan di Indonesia. Pemerintah perlu membuat *Regulatory Impact Assessment* yang mengkaji dampak pemberlakuan kebijakan ini tidak hanya dari sudut pandang penerimaan negara, tapi juga bagi masyarakat dan pelaku usaha. Syarat utama penerapan pajak karbon adalah prinsip keadilan. Pihak yang terdampak kebijakan, terutama dunia usaha, harus menjadi perhatian utama dalam proses dialog dan komunikasi. Perlu dilakukan pemetaan dan implementasi secara bertahap. Jika pada tahun 2022 pemetaan, tata kelola, regulasi termasuk aturan teknisnya telah disiapkan; serta *assessment*, dialog, dan sosialisasi kepada pihak yang terdampak sudah dilakukan, maka seyogyanya mulai tahun 2023 pajak karbon ini sudah dapat diterapkan secara bertahap di Indonesia.

Penutup

Pajak karbon tidak hanya difungsikan sebagai tambahan pendapatan negara, namun berfungsi mengurangi konsumsi barang yang dapat menghasilkan emisi GRK dan kerusakan lingkungan. Pajak karbon menjadi salah satu instrumen fiskal yang bisa menjadi jembatan kesenjangan daya saing harga antara teknologi terbarukan dengan teknologi berbahan bakar fosil, sekaligus mendukung pembangunan rendah karbon menuju ekonomi hijau dan percepatan target pembangunan berkelanjutan.

Beberapa hal yang perlu dicermati dalam rencana penerapannya di Indonesia antara lain: 1) Tata kelola; 2) Penyusunan regulasi yang membuka ruang dan pendapat masyarakat agar mengedukasi, mengubah mindset masyarakat dan entitas tertentu ke arah *green industry*; 3) Kesiapan infrastruktur dan transisi yang adil. Komisi XI DPR RI perlu terus mengawal pengaturan pajak karbon dalam RUU KUP guna memaksimalkan penerimaan negara, mendukung program Indonesia hijau, dan mengurangi emisi GRK.

Referensi

- "Ambisi Minim Pengurangan Emisi Karbon RI Usai 5 Tahun Perjanjian Paris", 14 Desember 2020, <https://katadata.co.id/sortatobing/ekonomi-hijau/5fd80f4dea534/ambisi-minim-pengurangan-emisi-karbon-ri-usai-5-tahun-perjanjian-paris>, diakses 14 September 2021.
- Badan Kebijakan Fiskal. 2021. Webinar "Membedah Pajak Karbon dalam Transisi Ekonomi Hijau dan Pembangunan Rendah Karbon di Indonesia" Tax Center Universitas Indonesia. 30 Agustus 2021.

- "Mencermati Peluang dan Tantangan Pajak Karbon di Indonesia", 24 Juli 2021, <https://www.mongabay.co.id/2021/07/24/mencermati-peluang-dan-tantangan-pajak-karbon-di-indonesia/>, diakses 15 September 2021.
- "Mengenal Pajak Karbon dan Dampaknya pada Perekonomian Negara", 23 Desember 2020, <https://www.online-pajak.com/tentang-pajak/pajak-karbon>, diakses 15 September 2021.
- "Mengurai Tantangan Implementasi Pajak Karbon", 2 November 2020, https://news.ddtc.co.id/mengurai-tantangan-implementasi-pajak-karbon-25178?page_y=0, diakses 14 September 2021.
- Novianti, dkk. 2021. "Menimbang Wacana Pajak Karbon: Untung Atau Buntung?", 1 juli 2021, <https://fh.unpad.ac.id/menimbang-wacana-pajak-karbon-untung-atau-buntung/>, diakses 15 September 2021.
- Selvi, Notika Rahmi, Idar Rachmatulloh. 2020. "Urgensi Penerapan Pajak Karbon Di Indonesia". *Jurnal Reformasi Administrasi*, Vol. 7, No. 1.
- "Sri Mulyani Usul Tarif Pajak Karbon Rp 75 per Kilogram CO₂e", 13 September 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/09/13/191126626/sri-mulyani-usul-tarif-pajak-karbon-rp-75-per-kilogram-co2e?page=all>, diakses 15 September 2021.
- Yuliasih, Amalia. 2018. "Dampak Politik dan Ekonomi Penghapusan Pajak Karbon pada Masa Pemerintahan Tony Abbott Tahun 2014." *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 6, No. 1.



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), dan "Dampak Pandemi Covid-19 pada Lingkungan Global" (2020).

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.