LPEM FEB UI
Institute for Economic and Social Research
UNIVERSITAS INDONESIA
TAX EDUCATION AND RESEARCH CENTER

Seri Analisis Fiskal
TAX POLICY BRIEF
Edisi 4, Desember 2022

Implikasi Hukum Atas Rencana Implementasi *Carbon Pricing* di Indonesia

Tax Education and Research Center

Penulis:
Dahliana Hasan
dahliana.hasan@mail.ugm.ac.id

Editor:
Andhika Putra Pratama
andhika.putra11@ui.ac.id

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang menandatangani Kesepakatan Paris (*Paris Agreement*) melalui pengesahan UU No. 16 tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi Indonesia dalam melakuan implementasi upaya-upaya untuk menurunkan emisi sesuai dengan target global. Untuk ikut serta dalam penurunan emisi global, pemerintah Indonesia harus menurunkan emisi sebesar 29% dengan usaha sendiri atau 41% dengan kerja sama internasional sampai dengan tahun 2030. Dalam usaha mencapai target tersebut, pemerintah Indonesia berencana untuk mengadopsi berbagai instrumen kebijakan untuk melakukan mitigasi perubahan iklim, salah satunya adalah *carbon pricing*.

Secara teori, instrumen harga karbon (*Carbon Pricing Instrument*/CPI) didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang menjadikan harga sebagai alat untuk memberikan insentif pada pelaku ekonomi untuk mendukung kebijakan mitigasi perubahan iklim (United Nation, 2021). CPI digunakan oleh sepertiga negara yang mengirimkan target kontribusi nasional (*Nationally Determined Contributions*) untuk menurunkan emisi karbon atau sekitar 100 negara. Dua instrumen utama yang dijadikan alat kebijakan adalah pajak carbon (*carbon tax*) dan perdagangan karbon (*emission trading systems*/ETS).

"..pemerintah Indonesia harus menurunkan emisi sebesar 29% dengan usaha sendiri atau 41% dengan kerja sama internasional sampai dengan tahun 2030."

Tabel di bawah ini menunjukkan berbagai potensi kelebihan dan kelemahan dari CPI: Tabel 1. Kelebihan dan Kelemahan dari CPI

Ketegori	Kelebihan	Kelemahan
Pajak Karbon	Tambahan penerimaan Kepastian harga bagi pelaku ekonomi *Cost-effective* Potensi kebutuhan administrasi yang lebih sederhana (tergantung skema)	Ketidakpastian (*a priori*) dalam jumlah pengurangan emisi, meskipun tingkat pajak dapat disesuaikan untuk memenuhi tujuan pengurangan emisi
Perdagangan Karbon (ETS)	Tambahan penerimaan Memberikan kepastian dalam jumlah penurunan emisi (cap) *Cost-effective*.	Ketidakpastian dalam biaya tidak serta merta mendorong investasi ke arah teknologi ramah lingkungan Secara administratif, lebih komprehensif dan kompleks dibanding pajak karbon (regulasi perdagangan, proses lelang izin karbon, dsb)
Offsets	Berpotensi lebih *cost-effective*	Pasar/ industri *offset* belum berkembang, masih terdapat manipulasi pada pasar.

Ketegori	Kelebihan	Kelemahan
	Memberikan insentif untuk mengurangi emisi lebih dari sekedar basis pajak	Risiko rendahnya tambahan penghematan karbon (akibat ketidak pastian, manipulasi pasar, asumsi yang tidak riil)

Sumber: United Nations Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries, 2021.

"Pemerintah Indonesia telah mengesahkan dua peraturan perundang-undangan pada tahun 2021 tentang carbon pricing... Peraturan Presiden No. 98/2021 (Perpres NEK) dan UU No. 7/2021 (UU HPP).."

Pemerintah Indonesia telah mengesahkan dua peraturan perundang-undangan pada tahun 2021 tentang *carbon pricing* yang merupakan bagian dari kebijakan komprehensif dalam mitigasi perubahan iklim, meliputi Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2021 tentang Penerapan Nilai Ekonomi Karbon (selanjutnya disebut: PerPres NEK/ Nilai Ekonomi Karbon), Penanggulangan Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional, serta UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (selanjutnya disebut UU HPP). PerPres NEK mengatur penerapat nilai ekonomi karbon melalui instrumen non-perdagangan seperti pungutan karbon dan perdagangan karbon, sedangkan UU HPP mengarahkan penerapan pajak karbon untuk dikenakan pada emisi karbon yang berdampak negatif terhadap lingkungan.

Secara teori, perencanaan ETS membutuhkan penentuan ruang lingkup, pengaturan batas emisi, pembagian alokasi emisi, serta memastikan kepatuhan dan pengawasan dalam perdagangan karbon. Sementara itu, pajak karbon memerlukan beberapa fitur yang harus dipertimbangkan dalam desain yaitu menetapkan tujuan pajak, menargetkan basis dan tarif pajak, dan bagaimana penggunaan pendapatan dari pajak karbon. PerPres NEK saat ini baru mengatur tentang konsep umum ETS termasuk tujuan, ruang lingkup dan pengawasannya. Namun, konsep tersebut hanya menjadi pedoman penurunan emisi GRK di tingkat nasional melalui ETS, sehingga ruang lingkupnya tidak secara spesifik menyebutkan sektor apa, jenis emisi yang diatur, dan pokok pengaturannya. Sebagai contoh, PerPres NEK mencakup semua sektor dan subsektor yang terkait dengan emisi GRK, meliputi sektor energi, limbah, industri proses dan pemanfaatan produk, pertanian, kehutanan, dan/atau sektor, sedangkan pembangkit listrik dan transportasi merupakan contoh dari subsektor (Pasal 7 PerPres NEK).

PerPres NEK saat ini mengamanatkan kewenangan untuk mengatur segala prosedur dan mekanisme terkait ETS kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), setelah berkoordinasi dengan Kementerian terkait, seperti Kementerian ESDM, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian PUPR. Beberapa hal yang harus disiapkan oleh Kementerian di atas meliputi: inventarisasi emisi gas rumah kaca (GRK), penyusunan *baseline* GRK, menyusun target dan rencana aksi mitigasi perubahan iklim, serta melakukan implementasi, monitoring, dan evaluasi pada program aksi tersebut.

UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengakui Peraturan Menteri sebagai salah satu peraturan yang mengikat di indonesia sepanjang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam penyelenggaraan ETS, Peraturan Menteri akan mengatur lebih lanjut ruang lingkup, batas emisi (*cap*), distribusi alokasi dan mekanisme monitoring, pelaporan, dan verifikasi sebagai elemen utama dari ETS. Berikut adalah kewenangan yang diberikan oleh PerPres NEK untuk menyusun Peraturan Menteri tentang perdagangan karbon, khususnya dalam ruang lingkup ETS.

Bidang yang diatur	PerPres No. 98 tahun 2021 tentang NEK
Kebijakan Perdagangan Karbon Domestik dan Internasional (ETS dan *Offset*)	**Pasal 48 ayat 4** Kebijakan Perdagangan Karbon melalui perdagangan dalam negeri dan/atau perdagangan luar negeri **ditetapkan oleh Menteri** setelah berkoordinasi dengan menteri terkait. **Pasal 49 ayat 4** Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Perdagangan Karbon lintas Sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam **Peraturan Menteri** setelah berkoordinasi dengan menteri terkait. .
Mekanisme ETS domestik meliputi prosedur perdagagan, MRV, penggunaan unit karbon, dan pengaturan perpindahan kepemilikan unit karbon	**Pasal 50 ayat 2** Mekanisme Perdagangan Emisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterapkan untuk usaha dan/atau kegiatan yang memiliki batas atas emisi GRK yang telah ditetapkan melalui persetujuan teknis oleh menteri terkait. **Pasal 54 ayat 8** Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Perdagangan Karbon diatur dalam **Peraturan Menteri** **Pasal 61 ayat 3** Pedoman pelaksanaan MRV untuk Aksi Mitigasi Perubahan Iklim, Aksi Adaptasi Perubahan Iklim, dan NEK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan integrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam **Peraturan Menteri** setelah berkoodinasi dengan menteri terkait.
Perdagangan Karbon dalam dan luar negeri dilakukan dengan mekanisme pasar karbon melalui pertukaran izin emisi dan/atau perdagangan langsung.	**Pasal 54 ayat 3** Pengembangan infrastruktur Perdagangan Karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a **dilakukan oleh Menteri** bersama dengan menteri/ kepala lembaga terkait **Pasal 54 ayat 8** Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Perdagangan Karbon diatur dalam **Peraturan Menteri**

"...PerPres NEK menyatakan bahwa perdagangan karbon dapat dilakukan di dalam dan luar negeri melalui mekanisme ETS dan offset."

PerPres NEK menyatakan bahwa perdagangan karbon dapat dilakukan di dalam dan luar negeri melalui mekanisme ETS dan *offset*. Kata 'dan' memiliki makna kumulatif jika dikaitkan dengan beberapa persyaratan, namun juga

"..PerPres yang ada tidak mengatur lebih lanjut terkait prosedur perhitungan offset, prosedur penerbitan pernyataan offset emisi GRK serta ketentuan penggunaan sertifikat penurunan emisi.."

dapat merujuk pada kata-kata yang sama pentingnya dalam kalimat. Makna terakhir berarti disesuaikan dengan fungsi mekanisme dalam menurunkan emisi GRK. Dalam hal offset, emisi GRK dapat diterapkan pada usaha dan/atau kegiatan yang tidak memiliki batas atas emisi GRK, namun memiliki rencana pengurangan emisi dengan menggunakan mitigasi hasil tindakan dari usaha dan/atau kegiatan lain. Meskipun demikian, PerPres yang ada tidak mengatur lebih lanjut terkait prosedur perhitungan *offset*, prosedur penerbitan pernyataan *offset* emisi GRK serta ketentuan penggunaan sertifikat penurunan emisi.

Karena studi ini menawarkan dua opsi tentang penggunaan mekanisme penyeimbangan untuk emisi GRK, ketika pemerintah Indonesia akan memilih untuk menggunakan *offset* dalam ETS, semua prosedur dan mekanisme termasuk harga penyeimbangan yang jauh lebih tinggi daripada harga ETS dan penggunaan MRV yang transparan dan akuntabel sebaiknya diatur dalam bentuk Peraturan Menteri bukan Keputusan Menteri. Bentuk Peraturan Menteri secara jelas ditonjolkan dalam Pasal 53, 54 dan 61 PerPres NEK sebagai peraturan pelaksanaan tata cara perdagangan karbon. Hal ini berarti Peraturan Menteri tidak hanya mencakup prosedur dan mekanisme ETS tetapi juga prosedur dan mekanisme *offset*. Hal ini sejalan dengan sifat peraturan yang memuat norma-norma yang mengikat secara hukum bagi masyarakat dan dalam bentuk tertulis melalui tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

"Hal ini sejalan dengan sifat peraturan yang memuat norma-norma yang mengikat secara hukum bagi masyarakat dan dalam bentuk tertulis melalui tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan."

Instrumen harga karbon lainnya adalah pajak karbon yang menjadi agenda pemerintah Indonesia. Instrumen ini diatur dalam UU HPP dianggap cukup untuk memenuhi persyaratan Pasal 23A UUD 1945. Artinya, subjek, objek, dan tarif pajak karbon harus diatur dengan Undang-Undang. Menilik Pasal 13 UU HPP, 17 ayat memuat ketentuan pokok dari tujuan pajak karbon, subjek, objek, dan tarif/tarif pajak hingga alokasi penerimaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai subjek, objek pajak tambahan, tarif/tarif pajak dan tata cara perpajakan karbon lainnya diatur dalam peraturan pelaksanaan sebagai berikut:

Elemen Utama Pajak Karbon	UU HPP
Subjek	**Pasal 13 Ayat 5** Subjek pajak karbon yaitu orang pribadi atau badan yang membeli barang yang mengandung karbon dan/atau melakukan aktivitas yang menghasilkan emisi karbon **Pasal 13 Ayat 15 huruf a** Ketentuan mengenai: a. subjek pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan atau berdasarkan **Peraturan Pemerintah setelah disampaikan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**

Elemen Utama Pajak Karbon	UU HPP
Objek	**Pasal 13 Ayat 1** Pajak karbon dikenakan atas emisi karbon yang memberikan dampak negatif bagi lingkungan hidup **Pasal 13 Ayat 6** Pajak karbon terutang atas pembelian barang yang mengandung karbon atau aktivitas yang menghasilkan emisi karbon dalam jumlah tertentu pada periode tertentu **Pasal 13 Ayat 7** Saat terutang pajak karbon ditentukan: a. pada saat pembelian barang yang mengandung karbon; b. pada akhir periode tahun kalender dari aktivitas yang menghasilkan emisi karbon dalam jumlah tertentu; atau c. saat lain yang **diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah** **Pasal 13 Ayat 11** Ketentuan mengenai penambahan objek pajak yang dikenai pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah setelah disampaikan Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.**
Tarif	**Pasal 13 Ayat 8** Tarif pajak karbon ditetapkan lebih tinggi atau sama dengan harga karbon di pasar karbon per kilogram karbon dioksida ekuivalen (CO^2e) atau satuan yang setara. **Pasal 13 Ayat 9** "..tarif pajak karbon ditetapkan sebesar paling rendah Rp30,00 (tiga puluh rupiah) per kilogram karbon dioksida ekuivalen (CO^2e) atau satuan yang setara. **Pasal 13 Ayat 10** Ketentuan mengenai: a. penerapan tarif pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (8); b. perubahan tarif pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (9); c. dasar pengenaan pajak **diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**
Alokasi	**Pasal 13 Ayat 12** Penerimaan dari pajak karbon dapat dialokasikan untuk pengendalian perubahan iklim **Pasal 13 Ayat 15 huruf b** Ketentuan mengenai: b. alokasi penerimaan dari pajak karbon untuk pengendalian perubahan iklim sebagaimana dimaksud pada ayat (12), diatur dengan atau berdasarkan **Peraturan Pemerintah setelah disampaikan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat**

Elemen Utama Pajak Karbon	UU HPP
	Republik Indonesia
Prosedur Pajak Karbon Lainnya dan Mekanisme Pajak Karbon	**Pasal 13 Ayat 14** Ketentuan mengenai: a. tata cara penghitungan, pemungutan, pembayaran atau penyetoran, pelaporan, dan mekanisme pengenaan pajak karbon; dan b. tata cara pengurangan pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (13) huruf a dan/atau perlakukan lainnya atas pemernuhan kewajiban pajak karbon sebagaimana dimaksud pada ayat (13) huruf b, **diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan**

Seperti terlihat pada tabel di atas, UU HPP secara jelas melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan Menteri Keuangan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai elemen utama dalam pajak karbon. Meskipun sedikit bertentangan dengan semangat Pasal 23A UUD 1945 yang mensyaratkan setiap perubahan, penambahan atau pengurangan subjek, objek dan tarif harus berdasarkan undang-undang, namun pelimpahan pasal-pasal tersebut tetap dapat diterima karena adanya keterlibatan DPR dalam pembentukan peraturan pelaksanaan. DPR dapat menjalankan fungsinya untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap pemerintah serta peraturan menteri tentang subjek, objek, dan tarif pajak karbon. Dengan demikian, tiga elemen penting dari pajak karbon mewakili prinsip perpajakan yang baik termasuk prinsip kepastian dan kesetaraan.

Kondisi ini berbeda dengan tata cara dan mekanisme perpajakan yang tidak mungkin diatur dalam bentuk undang-undang. Hal ini ditujukan untuk memastikan bahwa hukum substantif yang terdiri dari subjek, objek, dan tarif pajak berjalan dengan baik. Jika terdapat kebutuhan untuk mengubah prosedur dan mekanisme, pemerintah akan melakukannya dalam waktu yang tepat. Di sisi lain, jika ketentuan hukum formal seperti hak dan kewajiban, prosedur dan mekanisme serta sanksi harus diatur dalam undang-undang, hal tersebut seharusnya tidak diatur secara detail.

"...Dalam hal alokasi pendapatan, ketentuan dalam UU HPP terkesan samar (kurang jelas). Ada kata 'dapat' yang berarti menunjukkan kemungkinan atau ketidakmungkinan penggunaan pendapatan pajak karbon untuk tujuan tertentu..."

Dalam hal alokasi pendapatan, ketentuan dalam UU HPP terkesan samar (kurang jelas). Ada kata 'dapat' yang berarti menunjukkan kemungkinan atau ketidakmungkinan penggunaan pendapatan pajak karbon untuk tujuan tertentu. Dalam hal ini, pendapatan dapat digunakan untuk mengendalikan perubahan iklim, atau dengan kata lain, pendapatan digunakan untuk mendanai program mitigasi atau adaptasi perubahan iklim. Kedengarannya bagus, namun menunjukkan ketidakpastian. Kata 'dapat' menyebabkan pemerintah bisa mengatur atau tidak mengatur lebih lanjut tentang alokasi ini. Penerimaan pajak dapat masuk ke anggaran nasional dan dialokasikan

"...Studi ini menyarankan untuk mengalokasikan persentase pendapatan pajak karbon tertentu untuk mendanai program terkait perubahan iklim... serta review alokasi pendapatan harus dilakukan setiap tahun untuk mencegah kesalahan alokasi.."

tergantung pada program prioritas yang mungkin tidak terkait dengan pengendalian perubahan iklim, atau pemerintah dapat mengalokasikan sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang. Studi ini menyarankan untuk mengalokasikan persentase pendapatan pajak karbon tertentu untuk mendanai program terkait perubahan iklim untuk menghindari kekakuan anggaran (*budget rigidity*). Selain itu, *review* alokasi pendapatan harus dilakukan setiap tahun untuk mencegah kesalahan alokasi[i].

[i] Diambil dari Carbon Tax Report – GIZ Pool of Experts DRM on Government Revenue dengan judul: "Carbon Pricing Assessment: Cap and Tax Scheme for Coal-fired Power Plant in Indonesia – Page 21-25 "