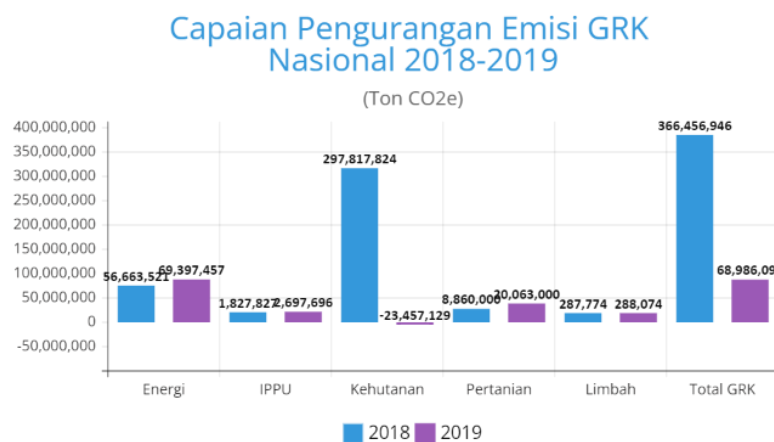


BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara penghasil emisi karbon atau gas rumah kaca (GRK) terbesar di dunia, pada tahun 2020 Indonesia menyumbang sebesar 12,2% dari total emisi karbon di seluruh dunia.¹ Masifnya aktivitas deforestasi dan eksploitasi lahan di Indonesia menjadi salah satu faktor penyebab banyaknya emisi karbon yang terlepas di udara, bahkan saat ini Indonesia merupakan kontributor GRK terbesar diantara negara *Association of Southeast Asia Nations* (ASEAN).² Sebagai salah satu kontributor GRK terbesar, Indonesia memiliki kerentanan akan dampak perubahan iklim yang lebih besar dibandingkan negara lainnya,^{3,4} Tingginya GRK yang dihasilkan juga mendorong perubahan iklim yang mengancam aspek lingkungan serta perekonomian Indonesia pada masa yang akan datang.



Tabel 1. Capaian Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca Nasional 2018-2019 (Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2020)

¹ Crippa, M., et al, 2021, *GHG Emissions of All World Countries – 2021 Report*, EUR 30831 EN, Publication Office of the European Union, Luxembourg, <https://doi.org/10.2760/173513>, hlm. 11.

² ASEAN Secretariat, 2021, *ASEAN State of Climate Change Report: Current Status and Outlook of the ASEAN Region Toward the ASEAN Climate Change Vision 2050*, ASEAN, Jakarta, hlm. 26.

³ Camilo Mora, et al., 2017, *Global Risk of Deadly Heat*, Nature Climate Change, Vol. 7, <https://doi.org/10.1038/nclimate3322>, hlm. 3.

⁴ Tom K. R. Matthews, Robert L. Wilby, dan Conor Murphy, 2017, *Communicating the Deadly Consequences of Global Warming for Human Heat Stress*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, <https://doi.org/10.1073/pnas.1617526114>, hlm. 114.

Sejak tahun 2018, Indonesia telah berhasil mengurangi emisi GRK secara nasional sebanyak 366.456.946 ton CO₂e pada tahun 2018 dan sebanyak 68.986.099 ton CO₂e pada tahun 2019.⁵ Namun, untuk mencapai target pengurangan emisi GRK nasional pada tahun 2030, Indonesia masih perlu mengurangi 834 juta ton CO₂e sampai dengan 1.081 juta ton CO₂e. Apabila target ini tidak tercapai, maka Indonesia dapat mengalami kerugian ekonomi sebesar 0,66% sampai dengan 3,45% PDB (Produk Domestik Bruto) pada tahun 2030.⁶ Permasalahan perubahan iklim ini memaksa pemerintah untuk dapat mengadopsi seperangkat aturan dan kebijakan yang dapat mensejajarkan kepentingan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan atau pembangunan berkelanjutan yang lebih baik.

Sebagai langkah memitigasi dan adaptasi perubahan iklim, Indonesia ikut serta dalam komitmen dunia dengan meratifikasi berbagai kesepakatan dan konvensi internasional seperti *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC/Konvensi Perubahan Iklim) melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994, Protokol Kyoto melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004, dan *Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016. Namun, kesepakatan dan konvensi internasional tidak cukup apabila tidak direalisasikan di dalam hukum nasional, sehingga sebagai tekad mengatasi perubahan iklim Indonesia pada tahun 2021 mengeluarkan kebijakan Nilai Ekonomi Karbon (NEK) atau *Carbon Pricing* sebagai upaya menciptakan pembangunan yang mengutamakan prinsip keberlanjutan serta rendah karbon guna mencapai target *Nationally*

⁵ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2021, *Laporan Inventaris Gas Rumah Kaca dan Monitoring, Pelaporan, dan Verifikasi Tahun 2020*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 115.

⁶ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2020, *Roadmap Nationally Determined Contribution (NDC) Adaptasi Perubahan Iklim*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 32.

Determined Contribution (NDC) dalam penurunan emisi GRK sebanyak 29% sampai 41% pada tahun 2030.

Penerapan NEK dalam tataran yuridis Indonesia, digagas melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Pemenuhan Kewajiban Perpajakan (PP 50/2022) dan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Untuk Pencapaian Target Kontribusi Yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Dalam Pembangunan Nasional (Perpres 98/2021). Pengaturan mengenai NEK mengenalkan 2 (dua) instrumen utam yaitu, yaitu instrumen perdagangan karbon dan instrumen non-perdagangan atau instrumen pajak karbon dalam pasar karbon. Kedua instrumen ini merupakan hal yang baru dalam hukum Indonesia, dimana karbon yang sebelumnya hanya dianggap sebagai polutan udara berubah menjadi objek yang memiliki valuasi ekonomi sehingga dapat diperdagangkan dan ditentukan besaran pajaknya.

Pengenaan pajak karbon sebagai instrumen NEK didasari dengan adanya *polluter pays principle* (prinsip pencemar membayar) yang selama ini seringkali menjadi dasar pijakan bagi hukum internasional maupun nasional dalam menjatuhkan sanksi ganti rugi kepada pihak yang mencemari dan/atau merusak lingkungan hidup.⁷ Dalam hukum nasional, implementasi *polluter pays principle* diberlakukan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kegiatan yang mencemari dan/atau merusak lingkungan hidup.

Instrumen pajak karbon diyakini dapat mendorong para pelaku usaha selaku penghasil emisi untuk memunculkan inovasi sebagai upaya

⁷ Elly Kristiani Purwendah dan Eti Mul Erowati, 2021, *Prinsip Pencemar Membayar (Polluter Pays Principle) Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha, Vol. 9, No. 2, <https://doi.org/10.23887/jpku.v9i2.34137>, hlm. 35.

mengurangi kerugian ekonomi dari hasil pengenaan pajak yang diberlakukan oleh pemerintah, sehingga para pelaku usaha selaku penghasil emisi akan berusaha untuk mengurangi emisi karbon yang dikeluarkan oleh kegiatannya dan mengadopsi produk ramah lingkungan.⁸ Sehingga penerapan instrumen pajak karbon yang juga dibarengi dengan perdagangan karbon tidak hanya akan mengurangi pelepasan emisi karbon ke udara namun juga mendorong teknologi rendah karbon yang pada akhirnya dapat menciptakan keseimbangan karbon.⁹

Kebijakan NEK yang awalnya diharapkan dapat membawa perubahan terhadap kondisi iklim dan perekonomian Indonesia, pada kenyataannya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pengenaan pajak atas emisi GRK berupa emisi karbon seharusnya telah dapat diimplementasikan sejak April 2022, namun hingga saat ini realisasi pajak karbon terus mengalami penundaan bahkan ditunda tanpa kepastian hingga ke tahun 2025. Pemerintah Indonesia mengklaim bahwa kondisi saat ini bukanlah saat yang tepat untuk mengimplemetasikan pajak karbon, namun di sisi lain penundaan implementasi pajak karbon akan mempersulit Indonesia untuk dapat mencapai target penurunan emisi GRK nasional pada tahun 2030.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk menyusun proposal tugas akhir yang berjudul “**Dasar Pengenaan Pajak atas Objek Pajak Yang Menghasilkan Emisi Gas Rumah Kaca: Studi Kebijakan Nilai Ekonomi Karbon**”.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Pemerintah belum dapat merealisasikan kebijakan Nilai Ekonomi Karbon di tahun 2022?

⁸ Ya Cheng, *et al.*, 2021, *Carbon Tax and Energy Innovation at Crossroads of Carbon Neutrality: Designing a Sustainable Decarbonization Policy*, Journal of Enviromental Management, Vol. 294, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112957>, hlm. 1-2.

⁹ Lin Chen, *et al*, 2022, *Stategies to Achieve a Carbon Neutral Society: a Review*, Environ Chem Lett, doi: <https://doi.org/10.1007/s10311-022-01435-8>, hlm. 2997-2998.

2. Bagaimana seharusnya Pemerintah menetapkan kebijakan Nilai Ekonomi Karbon sebagai dasar pengenaan pajak atas objek pajak yang menghasilkan Emisi Gas Rumah Kaca?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi dan terfokus terhadap permasalahan pengenaan pajak atas objek pajak yang menghasilkan emisi GRK yaitu emisi karbon. Maka, ruang lingkup penelitian ini dibatasi terhadap pembahasan instrumen pajak karbon yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan dan peraturan lainnya.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan Pemerintah tidak dapat merealisasikan Kebijakan Nilai Ekonomi Karbon di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui kebijakan Nilai Ekonomi Karbon yang seharusnya dilakukan Pemerintah sebagai dasar pengenaan pajak atas objek pajak yang menghasilkan emisi gas rumah kaca.

2. Manfaat Penelitian

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan akademis dalam memajukan dunia ilmu pengetahuan di Indonesia, khususnya dalam hal kebijakan penanggulangan perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan berdasarkan penerapan pengenaan pajak terhadap polutan di Indonesia.

2) Manfaat Praktis

- a) Sebagai salah satu rujukan dalam melengkapi kajian ilmiah lain yang relevan dengan isu yang diangkat, maupun bagi yang memiliki kesamaan minat terhadap diskursus kebijakan penanggulangan perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan berdasarkan penerapan pengenaan pajak terhadap polutan di Indonesia.
- b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan umpan balik bagi para pembentuk undang-undang dan pemegang kuasa untuk dapat memaksimalkan kebijakan Nilai Ekonomi Karbon terkhususnya pajak karbon serta kebijakan-kebijakan penanggulangan perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan lainnya melalui penerapan pengenaan pajak terhadap jenis polutan lainnya di masa yang akan datang di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan, yaitu metode penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif melakukan telaah kepustakaan (*literatur review*) sebagai sumber utama penelitian serta penelitian yang didasari atas peraturan-peraturan terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti. Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan kualitatif bersifat eksplanatif dan eksploratif. Pendekatan kualitatif bersifat eksplanatif dilakukan dengan meneliti penerapan instrumen pajak karbon dalam Nilai Ekonomi Karbon di Indonesia, sedangkan pendekatan kualitatif bersifat eksploratif dilakukan untuk meneliti potensi perluasan sektor pajak karbon yang dapat diterapkan di Indonesia. Objek yang

diteliti dalam penelitian ini adalah pengenaan pajak atas karbon dalam kebijakan Nilai Ekonomi Karbon di Indonesia.

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan dalam mengumpulkan data dari berbagai sumber yang relevan dengan topik yang sedang diteliti guna mengkaji permasalahan secara terperinci. Pendekatan masalah yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis regulasi yang mengatur penerapan instrumen pajak karbon di dalam kebijakan Nilai Ekonomi Karbon yang terdapat dalam UU HPP, PP 50/2022, dan Perpres 98/2021.

Pendekatan komparatif digunakan untuk memperkuat analisis terhadap penerapan instrumen pajak karbon yang diatur dalam hukum positif Indonesia dengan mengkomparasikan pengaturan penerapan pajak karbon di berbagai negara di dunia mengingat penerapan pajak karbon di Indonesia belum diatur secara jelas sehingga terdapat berbagai komparasi yang dapat dilakukan dengan kebijakan perdagangan karbon (*carbon pricing*) yang telah diberlakukan di berbagai negara dunia.

Sedangkan, pendekatan konseptual digunakan untuk dapat membangun argumentasi hukum dengan memberikan sudut pandang berdasarkan konsep-konsep hukum atau nilai-nilai yang melatarbelakangi penerapan pengenaan pajak karbon terkhususnya terkait dengan teori mengenai pemungutan pajak dan relevansi pajak karbon dengan prinsip pencemar membayar dalam hukum lingkungan atau *the polluter pays principle*.

¹⁰ Peter M. Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 134.

3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data kualitatif sekunder berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder yang terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Pemenuhan Kewajiban Perpajakan (PP 50/2022), dan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon Untuk Pencapaian Target Kontribusi Yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Dalam Pembangunan Nasional (Perpres 98/2021).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yang berasal dari sumber pustaka seperti buku, jurnal ilmiah, laporan, wawancara, berita, pendapat pakar hukum, dan penelitian sejenis yang relevan dengan instrumen pajak karbon dan kebijakan Nilai Ekonomi Karbon baik dalam bentuk cetak maupun digital.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan penunjang terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus maupun ensiklopedia yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

4. Cara Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan riset kepustakaan (*library research*) dengan melakukan pengamatan, serta observasi terkait dengan permasalahan yang diteliti.¹¹ Metode ini meliputi mengumpulkan data dari bacaan, pelajaran, kajian, telaah, dari sumber tertulis (literatur), peraturan perundang-undangan, laporan, dokumen, dan hal-hal lain yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik penulisan analisis eksplanatif dan eksploratif untuk menguraikan permasalahan yang diangkat. Analisis eksplanatif dan eksploratif dilakukan secara sistematis dengan menggunakan asas hukum (*legal principle*) dan norma hukum (*legal rule*) serta teori hukum sebagai pisau bedah dalam menguraikan permasalahan yang diteliti. Terhadap analisis data yang dilakukan akan menghasilkan suatu kesimpulan atas permasalahan yang diangkat.

¹¹ Bambang Sunggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 66.