

Tantangan dan Strategi dalam Proses Implementasi Kebijakan Pajak Karbon

Alexander Kevin Tjoanto¹, Maria R.U.D. Tambunan²

¹Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat

²Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat

DOI: <https://doi.org/10.35838/jrap.2022.009.02.20>

ARTICLE INFO

JEL Classification:

M41, Q56

Key words:

carbon tax, Indonesia, policy implementation process.

ABSTRACT

Carbon tax policies have become an important instrument in overcoming climate change in various countries. Indonesia is one country that also uses a carbon tax policy in overcoming climate change. However, the delayed implementation of the carbon tax policy in Indonesia shows that the government faces various challenges in the carbon policy implementation process. This study aims to analyze various factors that can pose challenges in the implementation process of carbon tax policies in Indonesia and strategies that the Government of Indonesia can use to overcome these challenges. This research was conducted with a qualitative approach and data were collected by literature review. The results of this research indicate that the challenges faced by the government in the process of implementing carbon tax policies in Indonesia can be caused by factors of the political system and governance, business and economic influences, and public resistances. These challenges can be overcome by using stepwise implementation strategies and coalition building to support the policy, proper revenue management, and most importantly establishing carbon tax policies as part of the policy mix in order to quickly address climate problems and achieve long-term decarbonization.

ABSTRAK

Kebijakan pajak karbon telah menjadi instrumen penting dalam mengatasi perubahan iklim di berbagai negara. Indonesia menjadi salah satu negara yang juga menggunakan kebijakan pajak karbon dalam mengatasi perubahan iklim. Namun, implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia yang mengalami penundaan menunjukkan bahwa pemerintah menghadapi berbagai tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis berbagai faktor yang dapat memberikan tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia dan strategi yang dapat digunakan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi tantangan tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan data dikumpulkan dengan melakukan tinjauan literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi pemerintah dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia dapat disebabkan oleh faktor sistem politik dan tata kelola lembaga pemerintahan, pengaruh bisnis dan ekonomi, dan penolakan publik. Tantangan tersebut dapat diatasi dengan menggunakan strategi implementasi kebijakan secara bertahap dan pembangunan koalisi yang mendukung kebijakan tersebut, pengelolaan pendapatan secara tepat, dan yang paling penting menjadikan kebijakan pajak karbon sebagai bagian dari bauran kebijakan agar dapat mengatasi permasalahan iklim dengan cepat dan mencapai dekarbonisasi jangka panjang.

1. PENDAHULUAN

Perubahan iklim menjadi salah satu permasalahan yang mendapat perhatian dunia karena dapat memberikan ancaman terhadap kelestarian lingkungan hidup secara global. Salah satu faktor yang dapat menimbulkan terjadinya perubahan iklim adalah adanya emisi gas rumah kaca (GRK) yang meningkat dengan cepat karena aktivitas-aktivitas yang dilakukan manusia, terutama akibat

penggunaan bahan bakar fosil. Dampak yang ditimbulkan dari perubahan iklim sudah dapat dirasakan di berbagai dunia, seperti kenaikan permukaan air laut yang menyebabkan hilangnya wilayah pesisir dan rusaknya pulau-pulau, gelombang panas yang menyebabkan kekeringan dan mengganggu kesehatan manusia, meningkatnya curah hujan, dan munculnya kondisi cuaca yang lebih ekstrim,

seperti angin topan yang dapat memberikan kerugian ekonomi (United Nations, 2021).

Salah satu bentuk komitmen negara di seluruh dunia dalam menurunkan emisi dan mengatasi perubahan iklim dapat dilihat melalui Perjanjian Paris. Terdapat 195 negara yang telah menandatangani perjanjian tersebut sebagai bentuk komitmen untuk ikut menurunkan emisi dan mengatasi perubahan iklim, termasuk Indonesia. Pemerintah Indonesia meratifikasi Perjanjian Paris melalui penerbitan UU No. 16 Tahun 2016 disertai dengan adanya target penurunan emisi yang ditetapkan pemerintah pada tahun 2030 sebesar 29% dengan upaya sendiri dan diharapkan dapat meningkat hingga 41% jika terdapat kerja sama internasional.

Berbagai kebijakan yang dapat mengurangi emisi GRK juga perlu dibuat oleh setiap negara agar emisi yang dihasilkan dunia dapat ditekan seminimal mungkin. Guo dan Huang (2022) menyatakan bahwa pengenaan harga terhadap emisi menjadi kebijakan yang sering digunakan untuk menurunkan emisi GRK. Haites (2018) juga menyatakan bahwa pengenaan harga pada emisi GRK dapat menjadi salah satu upaya untuk menerapkan opsi pengurangan emisi. Kebijakan penetapan harga karbon dapat dilakukan salah satunya dengan mengenakan pajak karbon. Menurut Halat et al. (2021) dalam skema pajak karbon, perusahaan dikenakan sanksi karena menghasilkan emisi dengan membayar pajak.

Indonesia menjadi salah satu negara yang akan menerapkan kebijakan pajak karbon sebagai instrumen untuk menurunkan emisi GRK dan menjaga kelestarian lingkungan. Isu penggunaan instrumen kebijakan pajak untuk mengatasi permasalahan lingkungan di Indonesia pada awalnya muncul di masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai bentuk tindakan pemerintah untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan yang optimal dengan tetap memperhatikan kondisi lingkungan (Irianto et al. 2018). Namun, kebijakan tersebut tidak jadi dilaksanakan karena munculnya berbagai penolakan dari pengusaha dan juga karena

telah banyaknya jenis pajak yang telah dikenakan kepada pengusaha yang dapat menambah beban keuangan pengusaha (Sulaswatty, 2010).

Pada Pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerintah kembali berencana mengenakan pungutan terhadap karbon yang telah ditetapkan dalam Perpres No. 98 Tahun 2021. Pungutan tersebut dikenakan terhadap barang dan/atau jasa yang menghasilkan emisi dan memberikan efek negatif terhadap lingkungan. Pemungutan tersebut kemudian dilakukan pemerintah dengan penerapan kebijakan pajak karbon yang telah disahkan dalam UU HPP. Namun, implementasi kebijakan pajak karbon mengalami penundaan sebanyak dua kali. Kebijakan tersebut rencananya akan diimplementasikan pada April 2022 sebagaimana telah diatur dalam UU HPP, namun mengalami penundaan hingga Juli 2022. Pada Juli 2022, penundaan implementasi kebijakan pajak karbon kembali terjadi. Penundaan sebanyak dua kali ini terjadi karena pemerintah masih berupaya mempersiapkan aturan pelaksanaan yang komprehensif dan juga memperhatikan kesiapan sektor yang akan dikenakan pajak karbon serta kondisi ekonomi masyarakat (Kompas, 2022a).

Kebijakan pajak karbon di Indonesia yang terus mengalami penundaan menunjukkan bahwa pemerintah dapat menghadapi berbagai tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon. Dengan melihat permasalahan tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis berbagai faktor yang dapat memberikan tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga akan menganalisis berbagai strategi yang dapat digunakan pemerintah untuk mengatasi tantangan yang dihadapi dalam proses implementasi tersebut.

2. TELAAH TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Pengenaan harga terhadap emisi GRK melalui kebijakan pajak karbon dipandang sebagaimana besar ekonom sebagai kebijakan sentral untuk peraturan iklim. Kebijakan

tersebut diasumsikan memberikan cara yang sederhana, transparan, dan hemat biaya untuk mengubah investasi dan perilaku konsumsi (Criqui et al. 2019). Pajak karbon adalah pajak yang dikenakan terhadap barang atau kegiatan berdasarkan emisi yang dihasilkan. Dengan adanya kebijakan ini, maka pembayar pajak karbon dituntut untuk mengurangi emisi yang dihasilkan sehingga juga dapat mengurangi kewajiban pajaknya. Pajak karbon dapat mendorong industri untuk beralih ke teknologi yang ramah lingkungan dan mengubah perilaku konsumen agar lebih efisien dalam penggunaan energi. Selain itu, pajak karbon juga dapat memberikan sumber pendapatan baru bagi pemerintah yang dapat digunakan untuk belanja negara atau memberikan pengurangan pada jenis pajak lainnya (Partnership For Market Readiness, 2017).

Pemerintah suatu negara menetapkan kebijakan pajak karbon dengan tujuan utama, yaitu agar dapat mengurangi emisi atau untuk memenuhi tujuan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Namun, pemerintah juga dapat memiliki tujuan tambahan pada saat mengimplementasikan kebijakan ini, yaitu untuk mendapatkan tambahan penghasilan dari pajak karbon. Pemerintah dapat memiliki salah satu atau kedua tujuan tersebut, tergantung pada prioritas pemerintah ketika menerapkan kebijakan pajak karbon (United Nations, 2021).

Kebijakan pajak karbon sebagai instrumen untuk menurunkan emisi memiliki beberapa keuntungan dalam penerapannya jika dibandingkan dengan instrumen kebijakan lingkungan lainnya. Menurut Green (2021), pajak karbon memberikan kepastian biaya dan tidak ada batasan emisi. Kemudian, pajak karbon dapat dirancang dan dikelola dengan lebih mudah. Hal ini dikarenakan, pemerintah telah memiliki serangkaian pengalaman dalam memungut pajak. Sementara itu, kekurangan pajak karbon berdasarkan laporan United Nations (2021) adalah perlu dilakukan penyesuaian tarif pajak dari waktu ke waktu agar dapat mencapai target pengurangan emisi yang ditetapkan. Haites (2018) juga menyatakan bahwa tarif pajak karbon perlu

disesuaikan secara berkala terhadap dampak yang diberikan kepada ekonomi, peningkatan pendapatan, perubahan teknologi, dan faktor lainnya seperti perubahan harga bahan bakar fosil agar dapat mempertahankan efektivitasnya dalam pengurangan emisi.

Terdapat lima langkah yang perlu diperhatikan pemerintah dalam membuat kebijakan pajak karbon (Partnership For Market Readiness, 2017), yaitu:

a. Menentukan basis pajak

Pada langkah pertama ini, pemerintah menentukan sektor, jenis emisi, dan entitas yang akan dikenakan pajak karbon. Basis pajak yang ditentukan dapat mempengaruhi tingkat pengurangan emisi yang dicapai, jumlah pendapatan yang diperoleh, dan industri serta kelompok yang terkena dampak dari kebijakan tersebut.

b. Menentukan tarif pajak

Setelah menentukan basis pajak, pemerintah kemudian menentukan besaran tarif pajak karbon. Penentuan tarif pajak karbon melibatkan dua elemen utama: pertama adalah menentukan dasar untuk menetapkan tarif pajak karbon. Penentuan dasar tersebut bergantung pada tujuan pemerintah dalam menetapkan kebijakan pajak karbon, yaitu apakah untuk mencari tingkat mitigasi emisi tertentu, menaikkan tingkat pendapatan, atau mencerminkan biaya sosial dari emisi. Selain itu, pemerintah juga dapat menjadikan negara lain dengan kondisi negara yang serupa sebagai tolak ukur dalam menentukan tarif pajak karbon.

Elemen berikutnya adalah pemerintah menentukan cara mengembangkan tarif pajak karbon dari waktu ke waktu. Hal ini dapat dilakukan dengan menentukan jangkauan tarif pajak karbon selama periode tertentu, melakukan penyesuaian tarif, dan melakukan tinjauan secara berkala terhadap tarif pajak karbon yang berlaku dengan bantuan dari para ahli dan pemangku kepentingan lainnya.

c. Menghindari efek yang tidak diinginkan dari pajak karbon

Pajak karbon dapat memiliki efek yang tidak diinginkan sebagai bagian dari desain kebijakan tersebut, seperti dapat mempengaruhi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah atau yang berada di wilayah tertentu. Tindakan yang umum digunakan untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan mengurangi kontribusi pajak, seperti adanya pembebasan dan pengurangan pajak. Namun, tindakan tersebut tentunya dapat mengurangi keefektifan pajak karbon dalam mengatasi masalah lingkungan. Langkah pendukung lainnya yang dapat menjadi lebih efektif untuk mengatasi masalah tersebut adalah pemerintah dapat memberikan subsidi terhadap penggunaan produk atau teknologi yang ramah lingkungan.

- d. Menentukan penggunaan pendapatan
Penggunaan pendapatan dari pajak karbon dapat memberikan pengaruh bagi ekonomi negara secara keseluruhan. Pemerintah memiliki beberapa cara dalam menggunakan pendapatan pajak karbon, antara lain adalah netralitas pendapatan. Netralitas pendapatan dapat dilakukan dengan mengembalikan pendapatan kepada rumah tangga berpenghasilan rendah atau bisnis yang terkena dampak dari kebijakan tersebut. Cara lainnya adalah pemerintah dapat menggunakan pendapatan pajak karbon untuk meningkatkan pengeluaran yang bertujuan untuk mendukung program lingkungan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pemerintah juga dapat menggunakan pendapatan untuk mengurangi defisit atau membayar utang negara.
- e. Memastikan pengawasan dan kepatuhan pelaksanaan pajak karbon
Pengawasan terhadap pelaksanaan pajak karbon dapat dilakukan dengan baik jika terdapat sistem administrasi pajak karbon yang efektif. Hal ini dapat dilakukan pemerintah dengan menyelaraskan sistem administrasi pajak karbon dengan kerangka

administrasi pengumpulan pendapatan dan institusi pelaksana yang ada.

Sistem administrasi pajak karbon yang telah dibuat dapat digunakan untuk memastikan kepatuhan terhadap kewajiban perpajakan pajak karbon termasuk bagaimana prosedur pemeriksaan dan pemberian sanksi apabila kewajiban tidak dijalankan. Selain itu, kepatuhan juga dapat didorong melalui desain kebijakan pajak karbon itu sendiri, seperti adanya kesederhanaan dan transparansi serta desain kebijakan yang sesuai dengan kapasitas pemerintah.

Kebijakan pajak karbon telah menjadi instrumen yang digunakan banyak negara dalam mengatasi permasalahan iklim. Dalam proses implementasinya, pajak karbon seringkali mendapatkan pengaruh dari kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang memberikan tantangan bagi implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari penelitian Dyarto dan Setyawan (2021) dan Criqui et al. (2019) yang menunjukkan bahwa aspek ekonomi, politik, dan rendahnya dukungan publik dapat memberikan tantangan kepada pemerintah dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon. Berbagai strategi tentunya diperlukan pemerintah agar dapat mengatasi tantangan tersebut. Penelitian yang dilakukan Haites (2018), Steenkamp (2021), dan Criqui et al. (2019) disertai dengan pengalaman dari beberapa negara yang telah menerapkan pajak karbon menunjukkan bahwa strategi implementasi kebijakan pajak karbon secara bertahap, pembangunan koalisi yang mendukung kebijakan tersebut, pengelolaan pendapatan pajak karbon secara tepat, dan mengkombinasikan kebijakan pajak karbon dengan kebijakan lainnya dalam mengatasi permasalahan iklim dapat menjadi solusi bagi pemerintah untuk mengatasi tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Creswell dan Poth (2018), pendekatan kualitatif digunakan peneliti untuk

melakukan eksplorasi dan memahami makna dari suatu masalah. Data pada penelitian ini dikumpulkan melalui tinjauan literatur.

Literatur dalam penelitian ini diperoleh dari buku, jurnal, dan artikel berita terpublikasi yang terkait dengan penelitian ini. Pencarian literatur dilakukan melalui database pencarian pada remote-lib.ui.ac.id. Database ini menjadi sarana untuk mengakses literatur yang tersedia pada Perpustakaan Universitas Indonesia. Selain itu, pencarian literatur juga dilakukan melalui Google Scholar, dan dengan mengakses secara langsung situs web berita.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Faktor-faktor yang memberikan tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon

a. Sistem politik dan tata kelola lembaga pemerintahan

Sistem politik yang dimiliki suatu negara dapat mempengaruhi implementasi kebijakan publik, seperti kebijakan pajak karbon. Fukuoka (2012) menyatakan bahwa sistem politik demokrasi di Indonesia telah membuat banyak pengusaha berubah menjadi politisi dan mengambil alih posisi elit birokrasi dalam sistem politik. Penelitian yang dilakukan Dyarto dan Setyawan (2021) menunjukkan bahwa adanya keterlibatan dari pebisnis dalam sistem politik dan banyaknya anggota parlemen yang memiliki bisnis dapat memberikan tantangan dalam penerapan kebijakan pajak karbon di Indonesia. Tantangan tersebut didapat karena adanya penolakan dari para anggota parlemen yang memiliki konflik kepentingan untuk melindungi bisnis mereka dari pembayaran pajak. Selain itu, tantangan terhadap implementasi kebijakan pajak karbon juga datang dari sikap politisi Indonesia yang cenderung menunggu dan melihat bagaimana persepsi masyarakat terhadap pajak karbon sehingga kebijakan tersebut membutuhkan waktu yang lama untuk diimplementasikan.

Lembaga pemerintahan yang tidak dikelola dengan baik juga dapat memberikan tantangan terhadap proses implementasi

kebijakan pajak karbon di Indonesia. Menurut Rafaty (2018) lembaga pemerintahan yang tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan persepsi korupsi dari masyarakat kepada pemerintah sehingga dapat mengganggu implementasi kebijakan untuk mengatasi permasalahan iklim. Persepsi tersebut juga membuat kelompok masyarakat yang pada awalnya termotivasi dengan lingkungan dan politik, mengundurkan diri dalam mendukung kebijakan pemerintah. Dyarto dan Setyawan (2021) menyatakan bahwa sikap pemerintah yang tidak serius dalam menangani permasalahan korupsi di Indonesia dapat menurunkan kepercayaan publik kepada pemerintah sehingga dapat memberikan tantangan ketika memperkenalkan pajak karbon di Indonesia. Hal ini sejalan dengan pernyataan Criqui et al. (2019) di mana kepercayaan yang tinggi dari publik terhadap sistem politik dan pemerintahan dapat meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap implementasi kebijakan pajak karbon, sedangkan kepercayaan yang rendah dapat menyebabkan pemerintah kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan pajak karbon.

b. Pengaruh bisnis dan ekonomi

Pengaruh yang diberikan kepada bisnis dan ekonomi dari adanya kebijakan pajak karbon menjadi faktor berikutnya yang dapat memberikan tantangan bagi Pemerintah Indonesia pada saat mengimplementasikan kebijakan tersebut. Tantangan tersebut muncul karena adanya kekhawatiran dari sektor bisnis bahwa penerapan pajak karbon dapat mempengaruhi kondisi usahanya. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Wakil Ketua Umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia, di mana sektor bisnis tekstil sebagai pengguna batubara dipandang akan terkena dampak dari adanya kebijakan pajak karbon. Dampak yang diberikan adalah dapat menyebabkan kenaikan harga produksi industri tekstil hingga 9,25%. Selain itu, Fajar Budiono selaku Sekjen Asosiasi Industri Aromatik Olefin dan Plastik juga menyatakan hal yang serupa. Fajar menyebut bahwa beban keuangan industri plastik dapat meningkat dengan adanya pengenaan pajak

karbon. Selain itu, daya saing produsen plastik lokal dapat menurun karena adanya potensi kenaikan impor produk plastik di Indonesia dari negara yang belum menerapkan pajak karbon. Ketua umum Asosiasi Aneka Industri Keramik Indonesia, Eddy Suyanto juga menunjukkan kekhawatiran dari adanya penerapan pajak karbon di Indonesia. Pajak karbon juga dipandang dapat menurunkan daya saing bisnis keramik karena adanya kenaikan harga produksi. Selain itu, adanya impor keramik dari China dan India juga dapat menjadi ancaman yang mengganggu daya saing bisnis keramik di Indonesia karena China dan India merupakan negara yang belum menerapkan kebijakan pajak karbon (Andi, 2021).

Implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia juga dipandang dapat memberikan pengaruh negatif terhadap kondisi perekonomian. Pengaruh negatif yang dapat diberikan dari pajak karbon menjadi tantangan bagi pemerintah untuk menyusun kebijakan pajak karbon dengan memperhatikan kondisi perekonomian negara. Pengaruh negatif ini dapat dilihat dari hasil simulasi yang dilakukan pemerintah ketika penyusunan naskah akademi rancangan kebijakan pajak karbon. Hasil simulasi tersebut menunjukkan bahwa adanya pajak karbon dapat membuat konsumsi riil mengalami penurunan sebesar 0,417% pada tahun 2022 dan penurunan tersebut dapat menjadi semakin besar pada tahun 2030 hingga 1,97%. Selain itu, pertumbuhan ekonomi juga diperkirakan akan mengalami penurunan dengan adanya penerapan pajak karbon (Santoso, 2021). Berbagai kekhawatiran dan pengaruh yang diberikan pajak karbon kepada sektor bisnis dan ekonomi dapat menimbulkan perpecahan di antara kelompok masyarakat. Hal ini didukung dengan pernyataan Rennkamp (2019), yaitu adanya pengaruh yang diberikan pajak karbon kepada bisnis dan ekonomi menimbulkan kelompok masyarakat terpecah, ada yang mendukung dan menolak kebijakan tersebut. Kelompok pendukung berpendapat bahwa transfer pendapatan melalui pemungutan pajak karbon dapat dilakukan untuk mengatasi masalah

kemiskinan dan pekerjaan di bidang ekonomi hijau dapat muncul sebagai solusi dari kemungkinan hilangnya pekerjaan pada industri bahan bakar fosil. Namun, kelompok penolak berpendapat bahwa kebijakan pajak karbon dapat mengancam daya saing perusahaan, menghambat kegiatan dan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, kelompok yang menolak kebijakan pajak karbon juga berpendapat bahwa kebijakan ini tidak dapat mengatasi permasalahan emisi dan kemiskinan di saat yang bersamaan, meningkatkan tarif listrik rumah tangga yang dapat membuat beban keuangan rumah tangga yang miskin menjadi lebih berat.

Kebijakan pajak karbon juga dapat memberikan pengaruh terhadap kondisi perekonomian masyarakat melalui kenaikan harga bahan bakar kendaraan. Xiang dan Lawley (2019) menyatakan bahwa adanya penerapan pajak karbon dapat membuat harga bahan bakar menjadi sangat mahal yang kemudian dapat menimbulkan pertentangan terhadap kebijakan tersebut. Harga bahan bakar kendaraan di Indonesia telah mengalami kenaikan sebelum pajak karbon diterapkan. Kenaikan ini dapat dilihat pada bahan bakar jenis Pertalite yang dari semula Rp 7.650 per liter menjadi Rp 10.000 per liter, Solar pada awalnya Rp 5.150 per liter naik sebesar Rp 6.800 per liter, dan Pertamax dari Rp 12.500 per liter naik sebesar Rp 14.500 per liter (Kompas, 2022b). Harga bahan bakar di Indonesia yang mengalami kenaikan tentunya menjadi tantangan bagi pemerintah ketika menerapkan kebijakan pajak karbon. Hal ini dikarenakan harga bahan bakar kendaraan yang pada awalnya sudah tinggi sebelum diterapkannya pajak karbon, akan berpotensi menjadi lebih tinggi ketika kebijakan pajak karbon diterapkan sehingga dapat membuat beban ekonomi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan transportasinya menjadi lebih berat.

Dampak dari kenaikan harga bahan bakar akibat diterapkannya pajak karbon dapat dilihat pada masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dan berpenghasilan rendah. Hal ini sejalan dengan pernyataan Jagers et al. (2019), yang menyatakan bahwa adanya pajak atas

emisi karbon pada sektor transportasi dianggap memberikan ketidakadilan bagi masyarakat yang memiliki pilihan transportasi dan kondisi ekonomi yang terbatas. Penelitian yang dilakukan oleh Lawley dan Thivierge (2018) menunjukkan bahwa respon rumah tangga terhadap adanya kebijakan pajak karbon dapat dilihat dari lokasi rumah tangga tersebut. Rumah tangga yang berlokasi di perkotaan lebih mampu untuk merespon pajak karbon dibandingkan rumah tangga di daerah pedesaan. Hal ini dikarenakan pilihan transportasi umum di pusat kota dan wilayah metropolitan yang lebih beragam sehingga rumah tangga di perkotaan dapat menggunakan transportasi umum sebagai bentuk respon untuk mengurangi konsumsi bahan bakarnya.

c. Penolakan publik

Penolakan publik terhadap penerapan pajak karbon di Indonesia sebagian besar datang dari para pelaku usaha. Penolakan ini dapat dilihat dari pernyataan Ketua Kamar Dagang dan Industri Indonesia yang mengatakan bahwa 18 asosiasi pengusaha yang di dalamnya terdapat ratusan pengusaha telah menunjukkan penolakan terhadap penerapan pajak karbon di Indonesia. Alasan utama dari penolakan tersebut adalah pajak karbon dipandang dapat memberikan dampak negatif terhadap perekonomian dan kelangsungan usaha di Indonesia (Kompas, 2021). Penolakan tersebut memberikan tantangan kepada pemerintah karena dengan adanya penolakan tersebut maka pemerintah tidak dapat menerapkan kebijakan pajak karbon dengan baik di Indonesia.

Munculnya penolakan publik terhadap pajak karbon di Indonesia juga dapat disebabkan karena kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola pendapatan dari pajak karbon. Steenkamp (2021) menyatakan bahwa cara pemerintah mengelola pendapatan pajak karbon merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi penerimaan publik terhadap

kebijakan pajak karbon. Carattini et al. (2017) juga menyatakan bahwa kurangnya kepercayaan masyarakat dapat membuat penerapan pajak karbon menjadi tidak efektif dalam meningkatkan kualitas lingkungan dan membuat keinginan masyarakat untuk menerima penerapan pajak karbon menjadi berkurang. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah muncul karena pemerintah dapat menggunakan pendapatan pajak karbon tidak sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu untuk menurunkan emisi. Hal ini sejalan dengan pernyataan Baranzini dan Carattini (2017) yang menyatakan bahwa kebanyakan orang berpikir bahwa kebijakan pajak karbon hanyalah dalih pemerintah untuk meningkatkan pendapatan fiskal. Pendapatan dari pajak karbon tersebut dapat digunakan untuk tujuan lain yang tidak berhubungan dengan lingkungan.

4.2 Strategi untuk mengatasi tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon

a. Implementasi secara bertahap dan pembangunan koalisi

Kebijakan pajak karbon dapat diimplementasikan secara bertahap sebagai salah satu strategi agar kebijakan tersebut dapat diterapkan dengan baik. Implementasi secara bertahap dapat dilakukan dengan memperkenalkan kebijakan pajak karbon kepada sektor penghasil emisi GRK dalam skala kecil terlebih dahulu dan kemudian dapat ditingkatkan secara bertahap kepada seluruh sektor yang menghasilkan emisi GRK setelah kebijakan tersebut diterima dengan baik. Strategi ini telah diadopsi oleh Pemerintah Indonesia ketika menyusun kebijakan pajak karbon. Hal ini dapat dilihat dalam UU HPP di mana pajak karbon di Indonesia akan dikenakan secara bertahap kepada PLTU Batubara terlebih dahulu dan kemudian rencananya mulai tahun 2025 akan diterapkan secara lebih luas dan menyeluruh pada sektor penghasil emisi lainnya.

Implementasi secara bertahap juga dapat dilakukan pemerintah dengan meningkatkan tarif pajak karbon secara bertahap apabila

kebijakan pajak karbon telah diterima dengan baik di Indonesia. Penyesuaian tarif perlu dilakukan dari waktu ke waktu agar kebijakan pajak karbon berkontribusi untuk menurunkan emisi. Haites (2018) menyatakan bahwa dengan mengenakan pajak karbon, maka pemerintah menetapkan tarif pajak dan menentukan sumber-sumber emisi yang dikenakan pajak. Pengurangan emisi akan bergantung kepada respon dari sumber yang terkena dampak pengenaan pajak tersebut. Wu dan Tal (2018) juga menyatakan bahwa tarif pajak lingkungan untuk menurunkan emisi, apabila ditetapkan terlalu rendah dapat membuat perusahaan hanya membayarnya sebagai bagian dari kewajiban bisnis mereka tanpa meningkatkan kontrol mereka terhadap penanganan emisi. Salah satu contoh negara yang meningkatkan tarif pajak karbon secara bertahap adalah Kanada. Berdasarkan data World Bank 2022, tarif pajak karbon Kanada pada tahun 2022 sebesar CAD50 per tCO₂e. Tarif tersebut kemudian akan ditingkatkan secara bertahap sebesar CAD15 setiap tahun hingga ditargetkan pada tahun 2030 tarif pajak karbon dapat mencapai CAD170.

Pembangunan koalisi yang mendukung implementasi kebijakan pajak karbon menjadi strategi lainnya yang perlu dilakukan Pemerintah Indonesia agar kebijakan pajak karbon dapat diterapkan. Koalisi dapat digambarkan sebagai jaringan aktor yang terdiri dari pemerintah dan dunia usaha, asosiasi industri, lembaga masyarakat, dan berbagai jenis lembaga lainnya yang memiliki kepentingan dalam pengenalan kebijakan pajak karbon (Wettestad et al. 2021). Pembangunan koalisi dapat dilakukan pemerintah dengan mengundang berbagai pihak yang terkena dampak dari kebijakan yang ditetapkan untuk ikut terlibat dalam proses penyusunan kebijakan. Menurut Diaz dan Gutierrez (2018), adanya partisipasi dari semua aktor yang terlibat khususnya bagi aktor yang terkena dampak langsung dari kebijakan tersebut sangat diperlukan pada saat proses penyusunan kebijakan. Interaksi yang terjadi antara aktor pada saat proses penyusunan tersebut dapat menjadi dasar dalam

menetapkan suatu kebijakan atau ketika ingin mengembangkan kebijakan dan instrumen fiskal lainnya untuk mengurangi emisi karbon. Selain itu, pembangunan koalisi yang mendukung kebijakan pajak karbon dapat dilakukan Pemerintah Indonesia dengan melakukan komunikasi atau sosialisasi kepada masyarakat mengenai manfaat yang dapat diberikan dari adanya penerapan pajak karbon. Strategi ini sejalan dengan pernyataan Baranzini dan Carattini (2017) yang menyatakan bahwa dukungan masyarakat terhadap pajak karbon dapat ditingkatkan jika pemerintah mengkomunikasikan manfaat utama dan tambahan dari kebijakan pajak karbon.

b. Pengelolaan pendapatan secara tepat

Pengelolaan pendapatan pajak karbon dengan baik menjadi strategi berikutnya yang dapat diterapkan Pemerintah Indonesia agar dapat meningkatkan dukungan publik terhadap implementasi kebijakan pajak karbon. Strategi ini telah digunakan oleh pemerintah di beberapa negara ketika menerapkan pajak karbon, seperti di Perancis. Penelitian yang dilakukan Criqui et al. (2019) menunjukkan bahwa pendapatan pajak karbon di Perancis dialokasikan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran sosial. Selain itu, adanya transparansi dan keinginan dari masyarakat agar pendapatan dari pajak karbon tidak disalahgunakan oleh pemerintah, melainkan digunakan untuk pemberian kompensasi kepada rumah tangga dan pembiayaan transisi energi terbarukan menjadi syarat untuk melakukan penguatan kebijakan pajak karbon di Perancis. Hal ini menunjukkan bahwa desain pengelolaan pendapatan yang optimal menjadi konteks yang sangat penting dalam penerapan kebijakan pajak karbon.

Pemerintah Indonesia juga dapat melihat strategi pengelolaan pendapatan pajak karbon lainnya pada Kanada. Pemerintah Federal Kanada memberikan kebebasan kepada provinsi dan wilayah untuk menggunakan pendapatan dari pengenaan harga karbon sesuai dengan kebutuhan masing-masing wilayah. Salah satu provinsi di Kanada yang menerapkan pajak karbon, yaitu British

Columbia menggunakan pendapatan dari pajak karbon untuk memotong pajak pada konsumen dan bisnis (Government of Canada, 2016). Hal tersebut menunjukkan tarif pajak karbon Kanada yang mengalami peningkatan secara bertahap setiap tahunnya juga disertai dengan pengurangan tarif pada jenis pajak lainnya agar tidak memberatkan keuangan masyarakat.

Pengelolaan terhadap pendapatan pajak karbon juga dapat dilakukan Pemerintah Indonesia dengan melakukan investasi atau pengembangan terhadap energi yang ramah lingkungan. Strategi ini sejalan dengan pernyataan Ojha et al. (2020) yang menyatakan bahwa pendapatan pajak karbon dapat dikelola oleh pemerintah dengan berinvestasi secara eksklusif pada sektor energi terbarukan serta pada penelitian dan pengembangan untuk meningkatkan efisiensi energi. Selain itu, Steenkamp (2021) juga menyatakan hal serupa, yaitu pendapatan yang berhubungan dengan lingkungan dapat dialokasikan untuk proyek-proyek yang mengurangi emisi CO₂ atau membiayai sumber energi rendah karbon, misalnya, pendanaan penelitian dan pengembangan energi terbarukan serta pendanaan inovasi teknologi dan efisiensi energi.

c. Kebijakan pajak karbon sebagai bagian dari bauran kebijakan

Strategi berikutnya yang dapat dilakukan pemerintah agar implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia dapat berjalan dengan baik untuk mengurangi emisi GRK adalah dengan mengkombinasikan kebijakan pajak karbon dengan berbagai instrumen kebijakan pengendalian iklim lainnya. Pemerintah Indonesia dapat melihat penerapan strategi ini pada Swedia. Criqui et al. (2019) menyatakan bahwa pemerintah Swedia tetap merancang tindakan dan kebijakan lainnya untuk mengurangi emisi GRK ketika pajak karbon telah diimplementasikan. Hal ini dikarenakan pada beberapa wilayah di Swedia, kebijakan pajak karbon mungkin tidak dapat berjalan dengan baik dalam mengurangi emisi GRK sehingga penggabungan kebijakan pajak

karbon dengan kebijakan lainnya menjadi hal yang perlu dilakukan agar implementasi pajak karbon dapat berhasil.

Beberapa pengalaman dari berbagai negara juga menunjukkan bahwa kombinasi kebijakan pajak karbon dengan kebijakan lain diperlukan agar dapat mengurangi emisi. Penelitian yang dilakukan Haites (2018) menunjukkan bahwa pengalaman dari berbagai negara memberikan saran bahwa kebijakan pajak karbon lebih tepat dilihat sebagai komponen dari portofolio mitigasi kebijakan perubahan iklim daripada sebagai alternatif kebijakan terbaik yang pertama. Selain itu, Haites juga menyatakan bahwa hampir di setiap wilayah yang menerapkan pajak karbon juga menerapkan kebijakan lain, seperti perdagangan emisi untuk mengurangi emisi GRK. Namun, Haites menekankan bahwa penerapan berbagai kebijakan dapat meningkatkan biaya kepatuhan dan dapat menciptakan efek interaksi dan distribusi menjadi kompleks. Beberapa contoh kebijakan yang dapat dikombinasikan dengan kebijakan pajak karbon, di antaranya adalah kebijakan feed-in tariffs atau kebijakan untuk melakukan investasi pengembangan energi terbarukan pada tenaga listrik dan kebijakan untuk melakukan investasi publik pada angkutan massal yang bertujuan untuk mengurangi permintaan bahan bakar pada kendaraan pribadi (Boyce, 2018).

5. SIMPULAN

Berdasarkan tinjauan literatur yang telah dilakukan, tantangan yang dapat dihadapi pemerintah dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, sistem politik demokrasi di Indonesia yang di dalamnya terdapat keterlibatan para pebisnis dan juga anggota parlemen yang memiliki latar belakang bisnis dapat memberikan tantangan dalam proses implementasi pajak karbon. Hal ini dikarenakan adanya konflik kepentingan dari anggota parlemen untuk melindungi bisnisnya dari pembayaran pajak. Selain itu, tindakan korupsi yang terjadi di Indonesia sebagai akibat dari tata kelola pemerintahan yang tidak baik juga dapat memberikan tantangan bagi pemerintah dalam menerapkan pajak karbon di Indonesia karena dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sehingga kebijakan pajak karbon tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Kedua, adanya pengaruh sektor bisnis dan ekonomi juga sangat berdampak dan memberikan tantangan terhadap proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia. Adanya kebijakan pajak karbon dipandang dapat mengancam daya saing perusahaan, menghambat pertumbuhan ekonomi, menyebabkan kenaikan harga bahan bakar yang memberikan ketidakadilan bagi masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dengan pilihan transportasi yang terbatas. Hal ini membuat tindakan pemerintah untuk membuat kebijakan pajak karbon yang cukup ketat menjadi sulit dilakukan karena berpotensi dapat menimbulkan penolakan atau konflik dengan para pelaku bisnis dan masyarakat.

Ketiga, penolakan publik juga dapat memberikan tantangan dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia. Temuan dari tinjauan literatur yang dilakukan menunjukkan bahwa penolakan publik terhadap kebijakan pajak karbon di Indonesia dapat terjadi karena dipandang dapat berdampak negatif terhadap perekonomian dan kelangsungan usaha, kurangnya kepercayaan publik terhadap komitmen pemerintah dalam menjadikan kebijakan pajak karbon sebagai instrumen pengendalian iklim, dan cara pemerintah yang tidak tepat dalam mengelola pendapatan dari pajak karbon.

Tantangan yang dihadapi dalam proses implementasi kebijakan pajak karbon di Indonesia dapat diatasi pemerintah dengan menggunakan beberapa strategi. Dari tinjauan literatur yang dilakukan, strategi tersebut dapat berupa implementasi secara bertahap, pembangunan koalisi yang mendukung kebijakan, pengelolaan pendapatan dari penerapan pajak karbon secara tepat, dan yang paling penting adalah menjadikan kebijakan pajak karbon sebagai bagian dari bauran kebijakan. Meskipun kebijakan pajak karbon menjadi instrumen penting dalam menurunkan emisi, namun kebijakan tersebut tidak boleh dijadikan sebagai satu-satunya kebijakan, melainkan sebagai bagian dari bauran kebijakan dengan kebijakan lainnya. Hal ini penting dilakukan karena kebijakan

yang lain dapat membantu dalam mengatasi tantangan yang dihadapi kebijakan pajak karbon, membantu menurunkan emisi dengan cepat melalui transformasi teknologi ramah lingkungan, dan membantu mencapai tujuan keberlanjutan lainnya yang telah ditetapkan pemerintah.

REFERENSI

- Andi, D. (2021). Pelaku industri cermati efek penerapan pajak karbon yang akan diterapkan tahun depan. Kontan. Diperoleh dari <https://newssetup.kontan.co.id/news/pelaku-industri-cermati-efek-penerapan-pajak-karbon-yang-akan-diterapkan-tahun-depan?page=all>
- Baranzini, A., & Carattini, S. (2017). Effectiveness, earmarking and labeling: Testing the acceptability of carbon taxes with survey data. *Environmental Economics and Policy Studies*, 19(1), 197-227. <https://doi.org/10.1007/s10018-016-0144-7>
- Boyce, J. K. (2018). Carbon pricing: Effectiveness and equity. *Ecological Economics*, 150, 52-61. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.03.030>
- Carattini, S., Baranzini, A., Thalmann, P., Varone, F., & Vöhringer, F. (2017). Green taxes in a post-paris world: Are millions of nays inevitable? *Environmental & Resource Economics*, 68(1), 97-128. <https://doi.org/10.1007/s10640-017-0133-8>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. USA: Sage Publications.
- Criqui, P., Jaccard, M., Sterner, T. (2019). Carbon taxation: A tale of three countries. *Sustainability*, 11(22), 6280. <https://doi.org/10.3390/su11226280>

- Diaz, A. O., & Gutierrez, E. C. (2018). Competing actors in the climate change arena in Mexico: A network analysis. *Journal of Environmental Management*, 215, 239-247. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.03.056>
- Dyarto, R., & Setyawan, D. (2021). Understanding the political challenges of introducing a carbon tax in Indonesia. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 18(6), 1479-1488. <https://doi.org/10.1007/s13762-020-02925-4>
- Fukuoka, Y. (2012). Politics, business and the state in post-soeharto Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 34(1), 80-100. <https://doi.org/10.1355/cs34-1d>
- Government of Canada. (2016). *Federal Actions For a Clean Growth Economy*. Canada: Minister of Environment and Climate Change.
- Green, J. F. (2021). Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses. *Environmental Research Letters*, 16(4), 043004. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abdae9>
- Guo, J., & Huang, R. (2022). A carbon tax or a subsidy? policy choice when a green firm competes with a high carbon emitter. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(9), 12845-12852. <https://doi.org/10.1007/s11356-020-12324-4>
- Haites, E. (2018). Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: What have we learned? *Climate Policy*, 18(8), 955-966. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1492897>
- Halat, K., Hafezalkotob, A., & Sayadi, M. K. (2021). The green supply chains' ordering and pricing competition under carbon emissions regulations of the government. *International Journal of Systems Science: Operations & Logistics*, , 1-29. <https://doi.org/10.1080/23302674.2021.1983884>
- Irianto, E., S., Rosdiana, H., & Tambunan, M., R. (2018). On quest of environmental tax implementation in Indonesia. *E3S Web of Conferences*, 52, 00013. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20185200013>
- Jagers, S. C., Martinsson, J., & Matti, S. (2019). The impact of compensatory measures on public support for carbon taxation: An experimental study in Sweden. *Climate Policy*, 19(2), 147-160. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1470963>
- Kompas. (2021). Pengusaha Tolak Rencana Implementasi Pajak Karbon. Kompas. Diperoleh dari <https://money.kompas.com/read/2021/08/24/195403626/pengusaha-tolak-rencana-implementasi-pajak-karbon?page=all>
- Kompas. (2022a). Maju Mundur Pajak Karbon: Dari Regulasi Tak Kunjung Rampung sampai Risiko Global. Kompas. Diperoleh dari <https://money.kompas.com/read/2022/06/25/065032226/maju-mundur-pajak-karbon-dari-regulasi-tak-kunjung-rampung-sampai-risiko?page=all>
- Kompas. (2022b). Harga BBM Peralihan, Solar, hingga Pertamina Resmi Naik Hari Ini. Kompas. Diperoleh dari <https://nasional.kompas.com/read/2022/09/03/13372151/harga-bbm-peralihan-solar-hingga-pertamax-resmi-naik-mulai-hari-ini>
- Ojha, V. P., Pohit, S., & Ghosh, J. (2020). Recycling carbon tax for inclusive green growth: A CGE analysis of India. *Energy Policy*, 144, 111708. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111708>
- Partnership For Market Readiness. (2017). *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*. Washington DC: World Bank.

- Santoso, Y., I. (2021). Pajak karbon bisa memperburuk ekonomi. Kontan. Diperoleh dari <https://nasional.kontan.co.id/news/pajak-karbon-bisa-memperburuk-ekonomi?page=2>
- Lawley, C., & Thivierge, V. (2018). Refining the evidence: British Columbia's carbon tax and household gasoline consumption. *Energy Journal*, 39(2), 147-172. <https://doi.org/10.5547/01956574.39.2.claw>
- Rafaty, R. (2018). Perceptions of corruption, political distrust, and the weakening of climate policy. *Global Environmental Politics*, 18(3), 106-129. https://doi.org/10.1162/glep_a_00471
- Rennkamp, B. (2019). Power, coalitions and institutional change in south african climate policy. *Climate Policy*, 19(6), 756-770. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1591936>
- Steenkamp, L. (2021). A classification framework for carbon tax revenue use. *Climate Policy*, 21(7), 897-911. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1946381>
- Sulaswatty, A. (2010). Pajak untuk Peningkatan Perbaikan Lingkungan. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Diperoleh dari <http://lipi.go.id/berita/pajak-untuk-peningkatan-perbaikan-lingkungan/4664>
- United Nations. (2021). Handbook on Carbon Taxation For Developing Countries. New York: United Nations.
- Wettestad, J., Gulbrandsen, L. H., & Andresen, S. (2021). Calling in the heavyweights: Why the world bank established the carbon pricing leadership coalition, and what it might achieve. *International Studies Perspectives*, 22(2), 201-217. <https://doi.org/10.1093/isp/ekaa013>
- World Bank. (2022). Carbon Pricing Dashboard. World Bank. Diperoleh dari https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data
- Wu, J., & Tal, A. (2018). From pollution charge to environmental protection tax: A comparative analysis of the potential and limitations of China's new environmental policy initiative. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(2), 223-236. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1361597>
- Xiang, D., & Lawley, C. (2019). The impact of british columbia's carbon tax on residential natural gas consumption. *Energy Economics*, 80, 206-218. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2018.12.004>