

3 FEBRUARY 2025



INDONESIA SCHOLARS FORUM COMMENTARY BRIEF: KEBIJAKAN PERPAJAKAN YANG EFEKTIF DAN BERKEADILAN

Ditulis oleh:

Aulia Mutiara Syifa, Johanes Nadimjethro, Muhammad Adib Zuhdi,
Mochammad Rifky Rizqullah, Natalya Eldes, Ursula Sinawang Trufvisa



SUMBER GAMBAR. FREEPIK



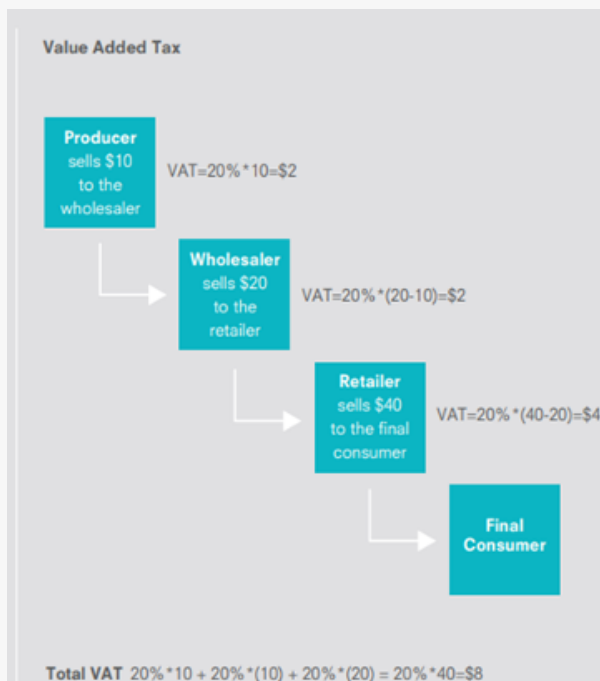
Abstrak

Tulisan ini menganalisis kebijakan perpajakan di Indonesia, dengan fokus pada Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan pajak karbon. PPN, sebagai salah satu sumber pendapatan negara yang signifikan, diterapkan secara merata di seluruh rantai pasokan dan mencakup berbagai jenis barang dan jasa. Meskipun demikian, kontribusinya terhadap pendapatan nasional terbatas oleh struktur ekonomi, di mana kenaikan tarif PPN dapat menurunkan daya beli masyarakat dan berdampak negatif terhadap sektor usaha. Selain itu, dominasi sektor informal dalam perekonomian Indonesia turut memengaruhi rendahnya efektivitas pemungutan pajak. Sebagai upaya reformasi, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Namun, dalam implementasinya, masih terdapat sejumlah kendala, seperti rendahnya rasio pajak Indonesia dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, serta ketergantungan yang tinggi terhadap penerimaan dari Pajak Penghasilan (PPh). Oleh karena itu, reformasi perpajakan perlu diarahkan pada peningkatan rasio pajak (*tax ratio*) dan diversifikasi sumber pendapatan negara sebagai kunci bagi keberlanjutan fiskal. UU HPP juga memperkenalkan Pajak Karbon sebagai instrumen baru yang berpotensi meningkatkan penerimaan negara sekaligus mendorong pembangunan berkelanjutan. Dengan tingginya tingkat emisi karbon di Indonesia, pajak ini dapat menjadi alat yang efektif dalam mengurangi dampak lingkungan dan mengarahkan industri menuju ekonomi hijau. Studi kasus dari Jepang dan Prancis menunjukkan bahwa penerapan pajak karbon yang disertai dengan skema *revenue recycling* dan transfer tunai dapat memitigasi dampak regresif terhadap kelompok berpendapatan rendah. Sebagai simpulan, perancangan kebijakan pajak yang efektif dan berkeadilan memerlukan pertimbangan terhadap berbagai dimensi fiskal, ekonomi, sosial, dan praktik perpajakan internasional. Diharapkan, kebijakan pajak yang tepat dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif sekaligus mengurangi ketimpangan sosial di Indonesia.



A. PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DAN KORELASINYA DENGAN PENDAPATAN NEGARA

Dalam studi ekonomi, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atau yang dikenal dengan *Value-Added Tax* (VAT) merupakan salah satu jenis pajak yang dibebankan pada penjualan barang dan jasa yang ada di dalam suatu negara. Secara spesifik, jumlah pajak yang berasal dari PPN ditambahkan pada setiap proses produksi, distribusi, hingga konsumsi/penjualan akhir ke konsumen (keseluruhan proses rantai pasok) dari suatu produk barang ataupun jasa yang ditentukan (lihat **Gambar 1**). Nominal dari PPN untuk setiap proses dapat berbeda-beda dan akan tergantung pada ongkos dari setiap proses tersebut. Singkatnya, PPN mempengaruhi seluruh ongkos proses produksi hingga penjualan suatu barang/jasa, sehingga akan berdampak terhadap besaran harga jual barang/jasa yang dibayar oleh konsumen (masyarakat).

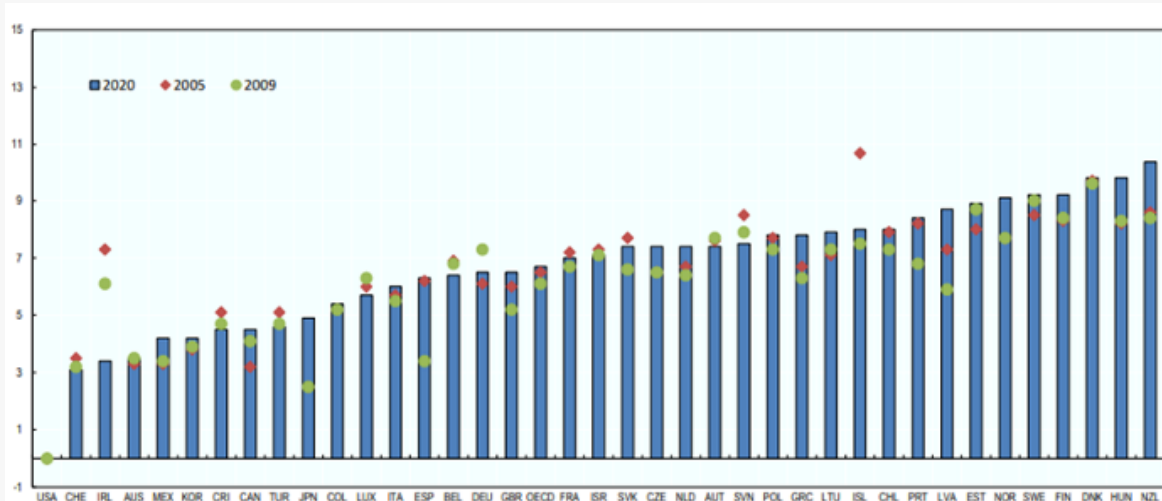


Gambar 1 Ilustrasi skema penerapan PPN dalam proses supply chain^[1]

Penerapan PPN di Negara Maju dan Negara Berkembang

PPN memiliki peran yang signifikan terhadap pendapatan negara, baik di negara maju (*developed countries*) maupun negara berkembang (*developing countries*). Berdasarkan data dari *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), PPN berkontribusi sebesar 20% dari total pendapatan pajak dan sekitar 6,7% dari Produk Domestik Bruto (PDB) di negara-negara anggota OECD (lihat **Gambar 2**).

Negara-negara maju umumnya memiliki sistem PPN dengan kategori yang spesifik. Contohnya, di Inggris Raya dan negara-negara Uni Eropa, penerapan PPN dibagi ke dalam beberapa tarif. Sementara itu, Amerika Serikat tidak memberlakukan sistem PPN karena memberikan otonomi kepada masing-masing negara bagian untuk menentukan besaran pajak penjualan yang berlaku. Di Inggris Raya, PPN diterapkan dalam tiga kategori: *Standard Rate* (20%), *Reduced Rate* (5%) dan *Zero Rate* (0%).^[3] *Standard Rate* berlaku untuk sebagian besar barang dan jasa yang dijual kepada publik. *Reduced Rate* diterapkan untuk barang dan jasa tertentu, seperti listrik, pemanas ruangan, serta jasa pemasangan dan perbaikan instalasi rumah tangga. Sedangkan *Zero Rate* mencakup barang dan jasa tertentu, seperti pembelian obat dengan resep dokter, penyewaan kendaraan mewah, dan pembersihan saluran air.^[4]

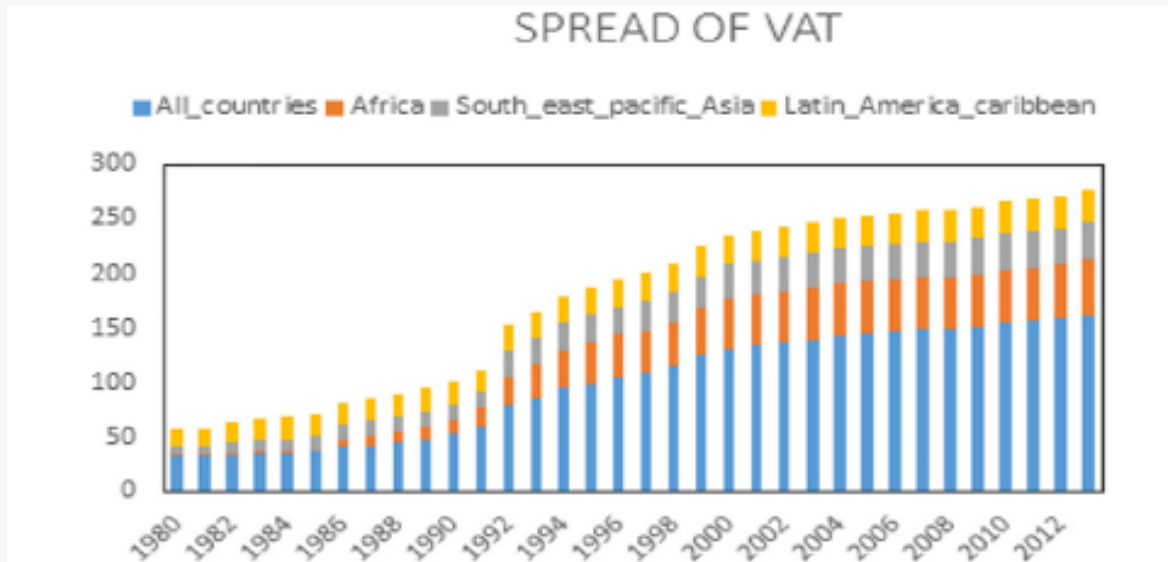


Gambar 2 Besaran rasio PPN terhadap total PDB di negara anggota OECD 2009-2020^[2]

Di Uni Eropa, PPN diterapkan dalam tiga kategori utama yaitu: *Standard Rate* (minimal 15%), *Reduced Rate* (minimal 5%), dan *Special Rates*^[5]. Untuk dua kategori pertama, masing-masing negara memiliki kebebasan untuk menentukan tarif PPN selama tidak lebih rendah dari batas minimal yang telah ditetapkan. Kategori *Special Rates* dibagi lagi menjadi tiga sub-kategori: *Super-Reduced Rates* (dibawah 5%), *Zero Rates* (0%) dan *Parking Rates*. Besaran *Standard Rate* PPN di Uni Eropa bervariasi. Negara seperti Swedia, Finlandia, dan Denmark memiliki PPN di atas 20% (Swedia dan Denmark 25%, Finlandia 25.5%), sementara Italia, Belanda, dan Belgia memberlakukan tarif PPN sebesar 21%.

Untuk negara-negara berkembang, data dari *International Monetary Fund*

(IMF) pada tahun 2013 menunjukkan adanya peningkatan signifikan dalam adopsi PPN. Jumlah negara berkembang yang menerapkan PPN dalam sistem perpajakannya meningkat dari 30 negara pada tahun 1980 menjadi 250 negara pada tahun 2013 (lihat **Gambar 3**). Di kawasan Sub Sahara Afrika, sekitar 80% negara telah mengimplementasikan sistem PPN, yang menyumbang sekitar 25% dari total pendapatan pajak nasional. Meskipun besaran PPN di Afrika lebih kecil dibandingkan dengan negara-negara Uni Eropa, negara-negara seperti Maroko dan Madagaskar memberlakukan PPN sebesar 20%, sementara Tunisia, Algeria, dan Niger menetapkan tarif 19%. Di sisi lain, Senegal, Tanzania, dan Uganda memiliki tarif PPN yang sama, yaitu 19%^[6].



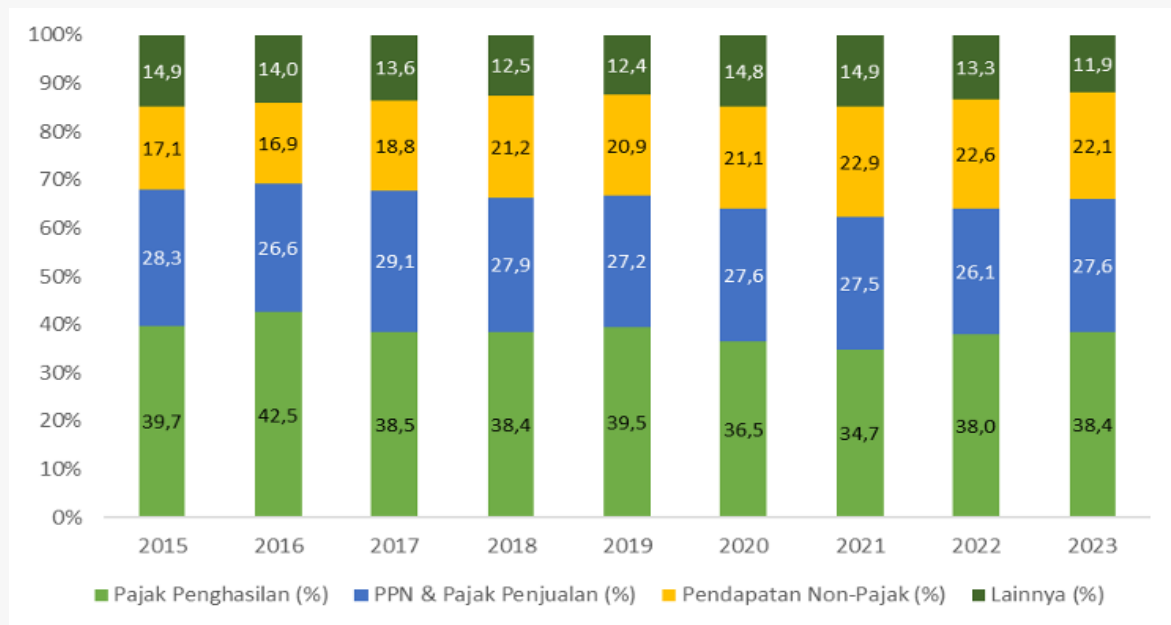
Gambar 3 Peningkatan jumlah negara berkembang yang menerapkan PPN 1980-2012^[7]

Peningkatan peran PPN dalam sistem perpajakan negara-negara berkembang juga dipengaruhi oleh liberalisasi perdagangan internasional (*trade liberalization*) sejak abad ke-20. Sebelum era liberalisasi, negara-negara berkembang cenderung menggantungkan pendapatannya dari pajak perdagangan internasional (*international trade tax*). Namun, dorongan dari organisasi internasional seperti IMF dan *World Bank* mendorong negara-negara berkembang membuka pasar mereka terhadap perdagangan internasional. Akibatnya, pendapatan dari perdagangan internasional mengalami penurunan drastis. Sebagai respon, negara-negara berkembang melakukan proses transisi pajak (*tax transition*) untuk meningkatkan pendapatan pajak domestik mereka, dengan PPN menjadi komponen utama dalam proses ini.

PPN dalam Sistem Perekonomian Indonesia

PPN menjadi salah satu komponen terpenting bagi pendapatan negara Indonesia, pajak jenis ini dinilai

merupakan yang paling stabil dibanding dengan jenis pajak lainnya. Hal ini dikarenakan dari karakteristik PPN yang tidak akan terpengaruh secara langsung dari penurunan pendapatan perusahaan (dunia usaha) ataupun penghasilan masyarakat. Terlebih lagi, Indonesia juga merupakan negara dengan populasi terbanyak ke-4 di dunia sekaligus salah satu perekonomian terbesar di dunia, menempati peringkat ke-16 versi IMF. Kondisi ini tentunya mengukuhkan PPN sebagai instrumen yang secara “instan” dapat meningkatkan pendapatan negara. Meskipun merupakan salah satu sumber kunci pendapatan negara, PPN bukan merupakan kontributor terbesar bagi penerimaan negara (lihat **Gambar 4**). Data dari CEIC tahun 2024 menunjukkan bahwa Pajak Penghasilan masih menjadi kontributor terbesar bagi penerimaan negara sejak tahun 2015. PPN & Pajak Penjualan menempati posisi kedua, dengan kontribusi yang berkisar 26 – 29% dari total pendapatan negara. Namun memiliki kontribusi yang secara konsisten lebih tinggi dibandingkan kategori pendapatan non-pajak.

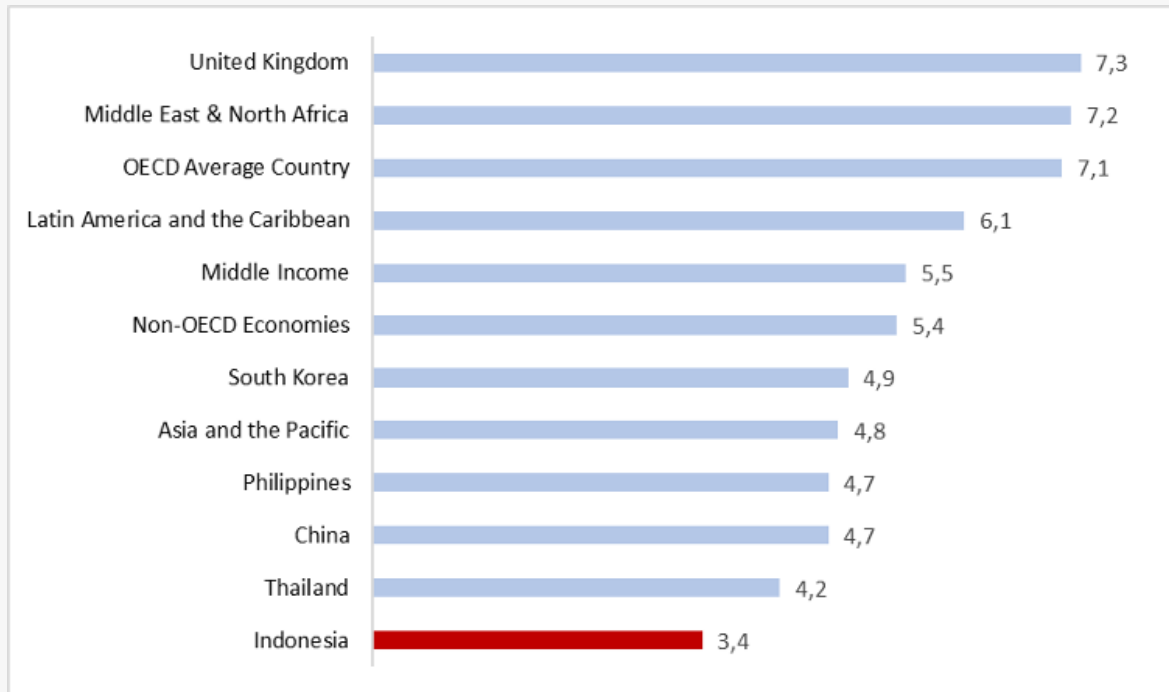


Gambar 4 Struktur Penerimaan Negara Periode 2015 – 2023 (CEIC, 2024)^[8]

Menaikkan tarif PPN tidak menjamin meningkatkan kontribusi jenis pajak ini terhadap total penerimaan negara. Dengan menggunakan grafik yang sama, kita dapat melihat bahwa kontribusi PPN terhadap pendapatan negara justru turun ketika pemerintah menaikkan PPN menjadi 11% pada tahun 2022 silam. Kontribusi PPN pada tahun 2022 ini adalah sebesar 26,1%, sekaligus menjadi yang terendah sejak tahun 2015. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat akan cenderung menahan pengeluarannya ketika tarif PPN baru dinaikkan. Sehingga kebijakan tersebut akan memberikan dampak negatif terhadap konsumsi masyarakat, yang nantinya juga akan berdampak negatif kepada pelaku dunia usaha.

Meskipun memiliki tarif PPN tertinggi nomor dua di ASEAN, Indonesia

merupakan negara dengan kontribusi PPN terhadap PDB yang cukup rendah. Pada grafik di bawah dapat dilihat bahwa nilai kontribusi tersebut lebih rendah, baik ketika dibandingkan dengan ekonomi yang lebih rendah seperti Filipina dan Thailand, maupun dengan ekonomi yang lebih tinggi di negara-negara OECD (lihat **Gambar 5**). Salah satu hal yang menjadi faktor dari rendahnya angka kontribusi ini adalah dominasi kegiatan perekonomian yang masih dilakukan oleh sektor informal. Sektor-sektor ini merupakan bagian yang saat ini belum mampu dijangkau oleh pemerintah secara efektif dalam sistem perpajakan. Oleh karena itu, pemerintah disarankan untuk lebih fokus terhadap peningkatan inklusi keuangan, dibandingkan dengan menaikkan PPN yang justru berpotensi menurunkan konsumsi rumah tangga.



Gambar 5 Persentase Kontribusi PPN terhadap PDB tahun 2022 (OECD, 2024)^[9]

B. MENGOPTIMALKAN PENERIMAAN NEGARA DENGAN MERANCANG SKEMA PERPAJAKAN YANG EFEKTIF DAN BERKEADILAN

Tulisan di atas telah menguraikan secara umum peran pajak sebagai sumber penerimaan negara. Lebih lanjut, pajak tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pendapatan negara, tetapi juga sebagai sarana untuk mengelola anggaran; menyediakan dana bagi inisiatif pembangunan pemerintah dan memberikan dampak terhadap distribusi pendapatan, alokasi sumber daya dan konsumsi.^[10] Agar penerimaan negara sejalan dengan inisiatif pembangunan pemerintah, diperlukan sistem perpajakan yang kuat, berkelanjutan, dan responsif terhadap pelbagai tantangan. Beberapa tantangan utama yang masih perlu dibenahi dalam sistem perpajakan Indonesia, antara lain rendahnya *tax buoyancy*, besarnya *tax gap*, tingkat kepatuhan yang belum mencapai target, serta tingginya belanja perpajakan.^[11] Reformasi perpajakan dinilai mampu mewujudkan sistem perpajakan yang

sehat serta meningkatkan kapasitas penerimaan perpajakan pada level *tax ratio* yang ideal.^[12]

Sebagai respon terhadap persoalan tersebut, UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) hadir sebagai salah satu upaya untuk membangun sistem perpajakan yang berkeadilan. Melalui UU HPP, pemerintah menerapkan sejumlah strategi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, mengoptimalkan penerimaan negara dan mewujudkan sistem perpajakan yang berkeadilan. UU HPP tidak hanya mengatur perubahan mekanisme perpajakan, tetapi juga memperkenalkan jenis pajak baru untuk tujuan fiskal jangka panjang. Berikut adalah penjelasan lebih lanjut mengenai perubahan yang diatur dalam UU HPP:



1. Pajak Penghasilan (PPh)

PPh adalah pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh. PPh menjadi kontributor utama sumber penerimaan perpajakan negara. Berdasarkan statistik BPS, penerimaan pajak dari pajak penghasilan pada tahun 2024 mencapai Rp1,139 Triliun atau meningkat 9.51% dibandingkan tahun 2023.

2. Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

PPN adalah pajak yang dikenakan atas konsumsi Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak di Indonesia. UU HPP sendiri telah menetapkan kenaikan tarif PPN sebesar 11% sejak 1 April 2022 dan sebesar 12% yang paling lambat berlaku pada 1 Januari 2025. Namun, kenaikan PPN sebesar 12% dibatalkan pada tanggal 31 Desember 2024 dan sebagai tindak lanjut, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 131 Tahun 2024 di mana pengenaan PPN 12% hanya dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang tergolong mewah yang dikenai PPnBM berupa kendaraan bermotor dan selain kendaraan bermotor.

3. Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM)

Pajak ini dikenakan atas penjualan barang-barang yang tergolong mewah, seperti mobil mewah, perhiasan, dan produk-produk tertentu lainnya.

4. Bea Meterai

Bea Meterai adalah pajak yang dikenakan atas pemanfaatan dokumen, seperti surat perjanjian, akta notaris, surat berharga, dan efek, yang memuat jumlah uang

atau nominal di atas jumlah tertentu sesuai dengan ketentuan.

5. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tertentu

PBB adalah pajak yang dikenakan atas kepemilikan atau pemanfaatan tanah dan atau bangunan. Meskipun PBB tergolong sebagai Pajak Pusat namun hampir seluruh realisasi penerimaan PBB diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

6. Cukai

UU HPP juga memberikan penegasan terhadap Cukai dengan menambahkan jenis Barang Kena Cukai hasil tembakau berupa rokok elektrik. Kini pemerintah juga berencana menambahkan Minuman Berpemanis Dalam Kemasan (MBDK) sebagai barang kena cukai pada semester 2 tahun 2025.

7. Bea Masuk dan Bea Keluar

Bea masuk dikenakan pada barang-barang yang diimpor ke Indonesia, sedangkan bea keluar dikenakan pada barang-barang yang diekspor dari Indonesia. Kedua jenis bea ini bertujuan untuk melindungi industri dalam negeri dan mengatur arus barang keluar masuk.^[13]

8. Pajak Karbon

Pajak karbon adalah pajak yang dikenakan atas emisi karbon yang memberikan dampak negatif bagi lingkungan hidup. Pajak karbon dikenakan atas pembelian barang yang mengandung karbon atau aktivitas yang menghasilkan emisi karbon dalam jumlah tertentu pada periode tertentu. Pajak karbon sendiri baru ditetapkan pada UU HPP namun rencana implementasinya telah tertunda sebanyak 2 kali dan direncanakan akan berlaku pada tahun 2025.



Meskipun reformasi perpajakan di Indonesia telah mengalami setidaknya lima kali perubahan sejak tahun 1983, sistem perpajakan negara ini masih menghadapi tantangan signifikan. Salah satu masalah utama yang belum terselesaikan adalah rendahnya rasio penerimaan pajak, yang masih jauh di bawah negara-negara ASEAN lainnya, seperti Thailand, Vietnam, Singapura, dan Kamboja. Pada tahun 2022, rasio pajak Indonesia mencapai 10,39%, lebih rendah dari Thailand (17,18%), Vietnam (16,21%), Singapura (12,96%) dan Kamboja (12,04%). Selain itu, komposisi penerimaan pajak Indonesia masih didominasi pajak penghasilan. BPS mencatat realisasi pendapatan negara yang berasal dari pajak penghasilan mencapai Rp 1.139 triliun atau 49,3% dari penerimaan perpajakan.^[14] Indonesia masih memiliki ketergantungan terhadap pendapatan pajak penghasilan perusahaan. Masalah lainnya adalah rendahnya rasio kepatuhan wajib pajak. Pada tahun 2024 rasio kepatuhan formal wajib pajak tercatat sebesar 85,72%, menurun jika dibandingkan pada tahun 2023 (86,97%) dan 2022 (86,8%). Salah satu faktor penyebabnya adalah perekonomian Indonesia yang masih didominasi oleh pekerja di sektor informal, sehingga pelaporan pajak sangat bergantung pada kesadaran para wajib pajak.

Menyikapi masalah-masalah yang masih terus muncul meskipun reformasi perpajakan telah dilakukan, pemerintah tampaknya perlu lebih cermat dalam merancang kebijakan pajak yang efektif, adil, dan berdampak positif bagi masyarakat. Tulisan ini merekomendasikan beberapa strategi yang dapat digunakan dalam merancang skema perpajakan yang lebih baik:

1. *Pertama*, tujuan skema pajak harus dirumuskan dengan jelas.

Apakah tujuan utamanya adalah untuk menghasilkan pendapatan, mendukung program redistribusi, atau memengaruhi perilaku masyarakat? Tanpa tujuan yang jelas, kebijakan pajak cenderung menjadi tidak terarah dan kurang efektif. Untuk mencapai tujuan fiskal, misalnya, pemerintah perlu merancang pajak dengan cakupan yang luas dan tingkat partisipasi yang tinggi agar pendapatan fiskal stabil dan berkelanjutan. Sebagai contoh, hampir seluruh negara anggota Uni Eropa menaikkan tarif VAT mereka pada tahun 2011 sebagai respon terhadap defisit anggaran yang membengkak setelah krisis ekonomi global. Dalam situasi ini, VAT dianggap sebagai sumber pendapatan yang paling efektif, terutama ketika ekonomi sedang lesu (*downturn*)^[15], jika dibandingkan pajak lainnya.

Untuk menciptakan pemerataan ekonomi, pemerintah dapat secara spesifik menargetkan kelas ekonomi atas melalui penerapan pajak terhadap barang-barang mewah, seperti mobil kelas atas, kapal pesiar, dan hunian mewah. Pendapatan yang diperoleh dari pajak ini dapat dialokasikan untuk membiayai program yang menyasar kelompok berpenghasilan rendah dan sekaligus mengurangi ketimpangan sosial-ekonomi. Selain itu, pajak juga dapat digunakan untuk mempengaruhi perilaku konsumen. Contohnya, pajak karbon di Swedia dan Finlandia berhasil mengurangi emisi karbon, sementara pajak tembakau di Filipina efektif menurunkan konsumsi rokok.^[16] Cukai pada Minuman Berpemanis



Dalam Kemasan (MBDK) menjadi contoh yang baik, karena selain berhasil mengubah perilaku konsumsi yang tidak sehat, pajak ini juga menjadi sumber pembiayaan untuk program kesehatan lainnya.^{[17] [18]}

2. *Kedua*, pemahaman menyeluruh terhadap konteks ekonomi menjadi prasyarat dalam merancang kebijakan pajak yang efektif tanpa mengganggu stabilitas ekonomi. Analisis terhadap indikator ekonomi seperti pertumbuhan PDB, tingkat pengangguran, indeks kemiskinan, rasio ketimpangan, indeks konsumsi rumah tangga, serta indikator lainnya sangat diperlukan untuk merancang kebijakan yang proporsional. Misalnya, kenaikan tarif PPN pada barang kebutuhan pokok dapat memberikan dampak yang tidak proporsional terhadap rumah tangga berpenghasilan rendah. Kondisi ini terjadi di Afrika Selatan pada 2018, ketika kenaikan PPN justru membebani kelompok rentan.^[19] Oleh karena itu, kebijakan semacam ini sebaiknya diimbangi dengan pengecualian yang terarah, seperti tarif nol persen untuk barang-barang pokok (beras, terigu, gula pasir, dan minyak goreng) guna melindungi masyarakat miskin. Di Indonesia, meskipun PPN adalah salah satu sumber pendapatan negara yang menjanjikan-menjadi kontributor terbesar kedua setelah pajak penghasilan^[20]-kenaikannya harus dilakukan secara hati-hati untuk meminimalkan gangguan ekonomi. Kenaikan PPN yang mendadak atau tajam berpotensi menimbulkan tantangan

kepatuhan, memicu kritik, serta membutuhkan berbagai penyesuaian ekonomi, sebagaimana yang terjadi di India ketika menerapkan *Good and Services Tax (GST)* pada tahun 2017.^[21]

3. *Ketiga*, partisipasi publik yang bermakna sangat penting dalam proses pembentukan kebijakan pajak. Pelibatan masyarakat umum, kelompok usaha, dan para ahli dapat menghasilkan skema pajak yang lebih terencana dan menjawab tantangan praktis yang ada. Sebagai contoh, Selandia Baru secara konsisten melakukan konsultasi publik sebelum mengubah kebijakan perpajakan, memungkinkan masyarakat untuk memahami dan memberikan masukan terhadap kebijakan yang dirancang. Pendekatan ini membantu meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan, meskipun awalnya mungkin menghadapi skeptisisme. Transparansi adalah kunci dalam membangun kepercayaan masyarakat. Ketika pemerintah Inggris memutuskan menaikkan VAT pada tahun 2024, mereka menyajikan analisis kebijakan yang terperinci dan mudah diakses oleh publik, mencakup informasi mendalam mengenai pihak-pihak yang akan terdampak, rincian kenaikan pajak, tujuan kebijakan, serta dampak ekonomi yang diproyeksikan, seperti pendanaan untuk layanan kesehatan dan pendidikan. Pendekatan ini tidak hanya mengurangi resistensi publik, tetapi juga meningkatkan rasa tanggung jawab bersama.



4. *Terakhir*, konteks perpajakan internasional juga perlu dipertimbangkan sebagai indikator penting dalam merancang kebijakan pajak. Kebijakan pajak yang sesuai dengan standar global sangat penting untuk menjaga hubungan internasional yang harmonis. Kebijakan yang dirancang untuk melindungi pasar domestik sebaiknya tidak memprovokasi negara lain atau memicu ketegangan yang berujung pada pembalasan atau konflik dagang yang memiliki dampak luas. Jika negara lain menilai bahwa tarif yang dikenakan bersifat diskriminatif, maka mungkin sekali akan berakhir dengan retaliasi. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengimbangkan antara kebutuhan nasional dan praktik perpajakan internasional guna mendorong hubungan perdagangan yang positif. Sebagai contoh, Amerika Serikat menentang penerapan DST

(*Digital Service Tax*) oleh sejumlah negara di Eropa seperti Austria, Italia, Prancis, maupun Spanyol, dengan alasan bahwa kebijakan tersebut secara khusus menargetkan perusahaan raksasa Amerika. Sebagai respon terhadap kebijakan ini, Amerika Serikat mengancam akan mengenakan tarif pada produk dari negara-negara yang memberlakukan DST. Konflik ini akhirnya berujung pada kesepakatan untuk beralih ke kerangka pajak global baru di bawah OECD.^[22]

Sebagai kesimpulan, merancang skema pajak yang efektif dan berkeadilan bukanlah tugas yang mudah. Ini merupakan proses yang kompleks dan membutuhkan kecermatan terhadap pelbagai indikator. Pemerintah dalam hal ini dituntut untuk menciptakan kebijakan pajak yang tidak hanya berfokus pada tujuan fiskal, tetapi juga memperhatikan realitas ekonomi, sosial, dan politik.

C. PAJAK KARBON SEBAGAI ALTERNATIF PEMASUKAN NEGARA DAN AKSELERATOR PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Progresivitas pemerintah Indonesia dalam merumuskan kebijakan fiskal tercermin melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Undang-undang ini memperkenalkan instrumen pajak baru berupa pajak karbon (*carbon tax*) yang direncanakan untuk mulai diterapkan secara resmi pada tahun 2025. Pada dasarnya, pajak karbon yang diperkenalkan pertama kali pada 1990 oleh Finlandia tersebut bertujuan mengurangi emisi gas rumah kaca

dengan membebankan perusahaan untuk membayar pajak untuk setiap emisi yang dihasilkan dari proses produksi. UU HPP memodifikasi skema pembebanan pajak karbon untuk negara berkembang dalam *United Nations Handbook* dengan mengintegrasikan *cap and trade* atau perdagangan sertifikat izin emisi antar PLTU batu bara yang sudah berjalan dengan *cap and tax*, yakni pengenaan pajak pada setiap emisi yang dihasilkan subjek pajak di atas batas yang ditentukan.^[23]



Sebagai negara eksportir batu bara terbesar di dunia, lebih dari 60% emisi di Indonesia dihasilkan dari proses produksi energi yang hampir setengah darinya digunakan untuk tenaga listrik.^[24] *Climate Transparency* juga mencatat dalam rentang waktu 1993-2019, emisi gas rumah kaca yang dihasilkan Indonesia meningkat 193%, mencapai 933 juta ton CO₂ ekuivalen per tahun. Dengan tarif pajak minimum Rp30.000 untuk setiap ton emisi yang dihasilkan, instrumen pajak karbon dapat menjadi sumber pemasukan negara yang cukup signifikan untuk redistribusi kerugian ekonomi dari penggunaan bahan bakar minyak selain pajak pertambahan nilai. Hasil dari penelitian MIT pada keberlakuan pajak karbon di Amerika Serikat memproyeksikan bahwa pendapatan karbon dapat diandalkan untuk membiayai inisiatif fiskal dan belanja pemerintah selama minimal 30 tahun dan tidak akan terlalu mengalami penurunan pendapatan yang signifikan walaupun tingkat pajak sudah mengalami titik optimum.^[25]

Selain berkontribusi pada keuangan negara, implementasi pajak karbon, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mengurangi dampak eksternalitas negatif pada kerusakan lingkungan dengan mendorong perilaku produksi dan konsumsi yang lebih ramah lingkungan. Sebagai contoh, India, meskipun belum secara eksplisit mengimplementasikan pajak karbon, namun inisiatif melawan perubahan iklim telah dimulai dengan membebaskan pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Kenaikan harga bahan bakar di India mencapai 6 rupee per liter atau 10% berkorelasi pada penurunan konsumsi bahan bakar minyak sebanyak 3.12% dan peningkatan konsumsi pada bahan bakar alternatif seperti biodiesel sebanyak 5%.^[26] Upaya ini akan menjadi lebih optimal apabila pajak karbon dapat di-

earmarking khusus dalam APBN untuk menginvestasi program strategis konservasi lingkungan dan inisiatif energi terbarukan yang lebih berkelanjutan. Di 2013 saat tren implementasi pajak karbon mulai meningkat, pemerintah dari 40 negara dan 16 negara bagian mendapatkan \$28.3 miliar pendapatan karbon yang dialokasikan untuk kegiatan efisiensi energi sebanyak 27% dan *revenue recycling* sebesar 36% dengan memberikan potongan pajak dan belanja infrastruktur publik.^[27]

Implementasi pajak karbon juga merupakan perwujudan instrumen pajak yang efektif dan berkeadilan untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam jangka pendek tentu pajak karbon secara langsung maupun tidak langsung dapat berdampak regresif pada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah karena kenaikan harga bahan pokok dan jasa yang banyak bergantung pada bahan bakar minyak. Namun, hal ini dapat diimbangi dengan meningkatnya kapasitas negara untuk memberikan jaminan sosial dan ketenagakerjaan dari pendapatan karbon, meningkatnya lapangan kerja di bidang energi terbarukan serta daya tarik investor pada industri yang lebih ramah lingkungan.^[28] Selain itu, dalam jangka panjang, efektivitas pajak karbon dapat mengurangi beban risiko yang harus ditanggung pemerintah Indonesia atas kerusakan lingkungan masa depan yang semakin eksponensial jika tidak segera ditanggulangi saat ini.

Jepang merupakan negara pertama di Asia yang memberlakukan pajak karbon pada tahun 2012. Pajak ini ditujukan sebagai komitmen Jepang dalam penurunan emisi karbon, dengan target penurunan sebesar 80% dari total emisi gas rumah kaca. Nilai pajak karbon yang dikenakan sebesar ¥289/tCO₂^[29] (atau setara dengan \$2.65/tCO₂),



termasuk salah satu negara dengan nilai pajak karbon terkecil di OECD dan G20. Berdasarkan sebuah studi^[30], dampak dari pajak karbon di Jepang adalah adanya peningkatan pada ekonomi, meskipun hanya kecil. Hal ini kemungkinan dikarenakan pajak karbon Jepang yang dihitung kecil. Selain itu, ketimpangan beban pajak yang dirasakan oleh daerah dengan kondisi cuaca yang berbeda. Daerah yang memiliki dingin merasakan beban pajak karbon yang lebih besar dibandingkan dengan cuaca hangat. Hal ini terjadi karena di daerah yang bermusim dingin, memerlukan pemanas yang membuat konsumsi listrik semakin meningkat. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, sebuah studi^[31] merekomendasikan untuk meningkatkan *base deduction* di daerah yang dingin dan mengurangnya di daerah hangat. Meskipun kondisi di Indonesia tidak serupa, namun penyesuaian *base deduction* dapat berpotensi untuk mengurangi dampak negatif pengenaan pajak karbon terhadap rumah tangga sebagai efek dari konsumsi energi. Studi lain dari *Japan University of Economics*^[32] juga menunjukkan bahwa sifat regresif dari pajak karbon dapat ditanggulangi dan bahkan memicu efek *double dividend*—suatu konsep di mana pajak lingkungan dapat mengurangi dampak negatif lingkungan dan menurunkan beban pajak—dengan mengimplementasikan *revenue cycling*.

Selain Jepang, Perancis juga merupakan salah satu negara yang telah memberlakukan pajak karbon sejak tahun 2014. Hingga saat ini, pajak karbon terus dilakukan, dengan peningkatan nilai pajak karbon secara bertahap. Pada saat pertama kali diberlakukan, pajak karbon bernilai €7/tCO₂, yang kemudian berubah menjadi €30.5/tCO₂ di 2017, €56/tCO₂ di 2020, dan ditargetkan

berubah menjadi €100/tCO₂ di 2030. Peningkatan nilai pajak tersebut berdampak pada aspek ekonomi dari masyarakat. Sebuah studi^[33] telah menyimulasikan pajak yang dikenakan pada konsumsi energi rumah tangga. Kenaikan nilai pajak karbon menyebabkan peningkatan beban pajak bagi masyarakat di seluruh kelompok (berdasarkan pendapatan). Khususnya untuk kelompok 10% masyarakat berpendapatan terendah 2,7 kali lebih terdampak dibandingkan dengan kelompok 10% masyarakat berpendapatan tertinggi. Untuk menanggulangi dampak negatif dari pajak karbon, studi ini merekomendasikan untuk melakukan redistribusi keuntungan dari pajak karbon melalui transfer tunai (*cash transfer*). Redistribusi tunai ini dilakukan untuk mengurangi beban dari masyarakat, khususnya kelompok tingkat pendapatan rendah, dengan mempertimbangkan berbagai macam aspek (dalam studi ini, komposisi rumah tangga, lokasi, jenis iklim, dan tingkat pendapatan) agar dapat menggapai berbagai kalangan (berdasarkan tingkat pendapatan dan tingkat konsumsi energi). Meskipun praktik redistribusi keuntungan dari pajak karbon belum diterapkan, mekanisme transfer dividen dapat menjadi pertimbangan penting bagi pemerintah Indonesia. Hal ini terutama relevan mengingat data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024 menunjukkan bahwa 8,57% dari penduduk Indonesia masih tergolong sebagai penduduk miskin.

Sebagai tambahan alternatif dari sistem *cap and trade* yang telah berjalan untuk PLTU, berdasarkan studi kasus Jepang dan Perancis mengenai pajak karbon dapat berpotensi untuk menjadi alternatif pemasukan negara. Di Jepang, mereka mengadopsi kebijakan *revenue neutral*, yang mana seluruh pendapatan



pajak karbon digunakan oleh pemerintah untuk pembiayaan proyek rendah emisi dan untuk meningkatkan penghematan energinya.^[34] Hal ini juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah, mengingat permasalahan pendanaan untuk transisi energi yang cenderung sulit.^[35] Di satu sisi, keuntungan dari pajak

karbon juga dapat dialokasikan untuk *cash transfer* kepada masyarakat untuk mengurangi beban pajak seperti rekomendasi dari studi kasus di Perancis. Namun, perlu dikaji kembali terkait prioritas alokasi dari pemasukan dari pajak tersebut, dan kesesuaian kondisinya dengan Indonesia.



Daftar Pustaka

- [1] Gerard, Francois; Naritomi, Joana (2018). Value Added Tax in developing countries: Lessons from recent research. Growth Brief. 2-12
- [2] OECD (2022), Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>
- [3] GOV.UK (2024), VAT rates. Retrieved from <https://www.gov.uk/vat-rates>. [Accessed 20 Jan. 2025].
- [4] GOV.UK (2024). VAT rates on different goods and services. Retrieved from <https://www.gov.uk/guidance/rates-of-vat-on-different-goods-and-services>. [Accessed 20 Jan. 2025].
- [5] Your Europe (2024). VAT rules and rates. Retrieved from https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_en.htm#inline-nav-7. [Accessed 20 Jan. 2025].
- [6] Statista (2024). VAT rate on goods and services in Africa as of 2022, by country. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/1248622/vat-rate-on-goods-and-services-in-africa-by-country/>. [Accessed 20 Jan. 2025].
- [7] Adandohoin, Kodjo (2021). Tax transition in developing countries: do value added tax and excises really work? International Economics and Economic Policy. 18:379–424. <https://doi.org/10.1007/s10368-021-00492-8>.
- [8] CEIC (2024). Indonesia's Share of Domestic Revenue by Source in Percentage. Retrieved from <https://www.ceicdata.com/en/indicator/indonesia/tax-revenue--of-gdp>
- [9] OECD (2024). Details of Tax Revenue by Country 2022.
- [10] Zuhrah, N., Umamah, R., Kurniawan, H. and Firman Nurcahya, W. (2024). Pengaruh Reformasi dan Modernisasi Perpajakan terhadap Kepatuhan dan Penerimaan Pajak di Indonesia. Journal of Macroeconomics and Social Development, 1(4), p.19. doi:<https://doi.org/10.47134/jmsd.v1i4.365>.
- [11] LPEM UI, Nugroho, S.S., Faturay, F., Damayanty, S.A., Putro, A.K.P., Br Purba, S.R., Pratama, D.H. and GIZ Team (2023). Badan Kebijakan Fiskal - Kajian. [online] Kemenkeu.go.id. Available at: <https://fiskal.kemenkeu.go.id/analisis/kajian?q=peta+jalan> [Accessed 14 Jan. 2025].
- [12] LPEM UI, Nugroho, S.S., Faturay, F., Damayanty, S.A., Putro, A.K.P., Br Purba, S.R., Pratama, D.H. and GIZ Team (2023). Badan Kebijakan Fiskal - Kajian. [online] Kemenkeu.go.id. Available at: <https://fiskal.kemenkeu.go.id/analisis/kajian?q=peta+jalan> [Accessed 14 Jan. 2025].
- [13] Syahputra, D.H., Putra, M.R. and Anantha, A. (2024). Peran Perpajakan dalam Perekonomian Indonesia: Tinjauan Sistem Perpajakan di Indonesia dan



Dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. JURNAL MANAJEMEN DAN BISNIS EKONOMI, 2(3). doi:<https://doi.org/10.54066/jmbe-itb.v2i3>.

[14] Indonesia, B.P.S. (2024). Realisasi Pendapatan Negara - Tabel Statistik. [online] www.bps.go.id. Available at: <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTA3MCMY/realisasi-pendapatan-negara.html>.

[15] de la Feria, R (2015) Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe. *Intertax*, 43 (2). pp. 155-172. ISSN 0165-2826.

[16] Diosana J. L. Raising Tobacco Taxes: The Philippine Experience. *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention: APJCP*.2020.

[17] Krieger J, Magee K, Hennings T, Schoof J, Madsen KA. How sugar-sweetened beverage tax revenues are being used in the United States. *Prev Med Rep*. 2021.

[18] Hattersley L, Fuchs A, Gonima A, Silver L, Mandeville K. Business, Employment, and Productivity Impacts of Sugar-Sweetened Beverages Taxes. *Health, Nutrition and Population Knowledge Brief*. World Bank, Washington, DC. 2020.

[19] Gcabo R, Moche B, Steyn W, Moahlodi B, Pirttilä J, Noble M, Wright G, Barnes H, Masekesa F. Modelling value-added tax (VAT) in South Africa: Assessing the distributional impact of the recent increase in the VAT rate and options for redress through the benefits system. *WIDER Working Paper*. 2019.

[20] Kementerian Keuangan Republik Indonesia mencatat realisasi PPN dan PPnBM terhadap penerimaan pajak sebesar 40.9% pada tahun 2023 dan 40.1% pada tahun 2022.

[21] Implementation of India's Goods and Services Tax : Design and International Comparison. World Bank. 2018.

[22] Shayerah I. Akhtar, Renée Johnson, Andres B. Schwarzenberg. CRS Report: US-EU Trade Relations. Congressional Research Service. 2022

[23] Bimo Pamungkas dan Vissia Haptari, "Analisis Skema Pengenaan Pajak Karbon di Indonesia berdasarkan United Nations Handbook mengenai Penerapan Pajak Karbon oleh Negara Berkembang," *Jurnal Pajak Indonesia* Vol. 6 No. 2 (2002), hlm. 357-367.

[24] Climate Transparency. *Climate Transparency Report: Comparing G20 Climate Action chapter Indonesia*. 2022.

[25] Mei, Yuan, et.al., "The Revenue Implications of a Carbon Tax," MIT Joint Program Global Change Report 316 (July 2017). Konsep Laffer curve dalam perpajakan tetap berlaku di pajak karbon, di mana kenaikan tingkat pajak berbanding lurus dengan pendapatan negara hingga titik optimum, yang setelahnya akan berbanding terbalik dengan pendapatan negara jika tingkat pajak ditingkatkan melewati titik optimum tersebut.



[26] Monika Gupta, et.al., “Measuring effectiveness of carbon tax on Indian road passenger transport: A system dynamics approach,” *Energy Economics* 81 (2019), hlm. 341-354.

[27] Jeremy Carl dan David Fedor, “Tracking global revenues: A survey of carbon taxes versus cap-and-trade in the real world,” *Energy Policy* Vol. 96 (September 2016), hlm. 50-77.

[28] Lawrence H. Goulder, et.al., “Impacts of a carbon tax across US household income groups: What are the equity-efficiency trade-offs?” *Journal of Public Economics* 175 (2019), hlm. 44-64.

[29] Ishikawa, J. and Nomura Research Institute, Ltd. (2024) 'Equilibrium carbon price for future carbon pricing in Japan,' *Lakyara*, vol.385, pp. 1-2.
<https://www.nri.com/-/media/Corporate/en/Files/PDF/knowledge/publication/lakyara/2024/05/lakyaravo1385.pdf?la=en&hash=94AD2BEB8C1B87E9562488E88862F563121DEBC6>.

[30] Arimura, T.H., Matsumoto, S., and The Editor(s) (if applicable) and The Author(s) (2021) Carbon pricing in Japan, *Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific*.
<https://doi.org/10.1007/978-981-15-6964-7>.

[31] Arimura, T.H., Matsumoto, S., and The Editor(s) (if applicable) and The Author(s) (2021) Carbon pricing in Japan, *Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific*.
<https://doi.org/10.1007/978-981-15-6964-7>.

[32] Gokhale, H. and Japan University of Economics (2021) Japan's carbon tax policy: Limitations and policy suggestions, *Current Research in Environmental Sustainability*, p. 100082.

[33] Berry, A. (2018) 'The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the French context,' *Energy Policy*, 124, pp. 81-94. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.09.021>.

[34] Gokhale, H. and Japan University of Economics (2021) Japan's carbon tax policy: Limitations and policy suggestions, *Current Research in Environmental Sustainability*, p. 100082.

[35] IESR (2024). *Indonesia Energy Transition Outlook 2025: Navigating Indonesia's Energy Transition at the Crossroads: A Pivotal Moment for Redefining the Future*. Jakarta: Institute for Essential Services Reform (IESR).



ppiuk.org

