

STATUS KESIAPAN KEBIJAKAN UNTUK PENERAPAN INSTRUMEN MITIGASI BERBASIS PASAR DI INDONESIA

Debi Nathalia, Deden Djaenudin, Sukandar, Donny Wicaksono, Andi Samyanugraha,
Mohamad Iqbal, Ridwan Pambudi, Aldi Afar

Rangkuman Eksekutif

Indonesia telah mengembangkan sejumlah besar kebijakan dan peraturan yang dapat mendukung pelaksanaan instrumen mitigasi perubahan iklim berbasis pasar atau biasa disebut "pasar karbon". Untuk menyikapi lebih lanjut opsi instrumen kebijakan ini, dapat dilakukan beberapa hal:

- a. **Sosialisasi instrumen berbasis pasar**
Peningkatan kapasitas dan pemahaman dari pemangku kepentingan terkait kemungkinan untuk menerapkan instrumen berbasis pasar sebagai alat pelaksana kebijakan di berbagai sektor dapat dilakukan.
- b. **Koordinasi perumusan peta jalan untuk sistem perdagangan izin emisi**

Menerapkan instrumen berbasis pasar, khususnya dalam bentuk sistem perdagangan izin emisi, akan memberikan insentif nyata yang membuat penghematan energi dan pemanfaatan energi terbarukan menjadi pilihan yang lebih hemat biaya bila dibandingkan dengan penggunaan bahan bakar dan teknologi yang tinggi karbon. Untuk itu, perlu dilakukan koordinasi dengan sektor teknis untuk merumuskan peta jalan menuju penerapan sistem perdagangan izin emisi/limbah sebelum 2024.

- c. **Mempersiapkan mekanisme penyaluran insentif pengurangan emisi GRK (*result-based financing/ RBF*) bagi sektor non-kehutanan melalui BPD LH dan sumber pendanaan lainnya.**

Dalam hal ini terdapat elemen-elemen yang sudah ada dibawah kerangka kebijakan yang ada yang dapat diarahkan serta digunakan untuk implementasi RBF. Di bawah kerangka kerja saat ini, pendanaan dalam bentuk subsidi (sebagaimana didefinisikan di bawah ketentuan untuk subsidi dalam Instrumen Ekonomi Lingkungan dan/atau yang disediakan Otoritas Jasa Keuangan melalui No.51/POJK.03/2017) dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan proyek energi terbarukan. Oleh karena itu, jika sumber pendanaan ini dapat dialokasikan untuk membiayai skema pembiayaan berbasis hasil, pendanaan akan berfungsi sebagai insentif lebih lanjut kepada pengembang proyek untuk melaksanakan proyeknya secara efisien karena manfaat keuangan dari skema RBF hanya akan direalisasikan dari hasil operasi mereka.

POLICY BRIEF SERIES:

INSTRUMEN MITIGASI BERBASIS PASAR UNTUK MENINGKATKAN MITIGASI PERUBAHAN IKLIM DI SEKTOR ENERGI

Policy Brief ini diterbitkan sebagai bagian dari kerjasama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan program *Partnership for Market Readiness (PMR)* di Indonesia.

Pernyataan Masalah

Pemenuhan target penurunan emisi Nationally Determined Contribution (NDC) Indonesia memerlukan dana besar yang tidak memungkinkan ditanggung anggaran pemerintah saja. Sebagai contoh, temuan sementara Kementerian ESDM yang mengungkapkan bahwa anggaran pemerintah hanya mampu membiayai 20% target NDC di sektor energi¹. Untuk mengatasinya diperlukan investasi swasta dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan mitigasi perubahan iklim seperti penghematan energi, pemanfaatan energi terbarukan, pengolahan limbah, pengelolaan hutan berkelanjutan, dan lain sebagainya. Untuk meningkatkan investasi swasta dalam upaya mitigasi perubahan iklim, diperlukan instrumen kebijakan inovatif yang dapat membatasi dan/atau mengurangi emisi gas rumah kaca (GRK) sekaligus dapat memobilisasi investasi rendah emisi secara optimal dan cost-effective.

Berkaca dari pengalaman berbagai negara, instrumen mitigasi yang berbasis pasar adalah salah satu opsi kebijakan inovatif yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan partisipasi pihak non pemerintah dalam mengurangi emisi GRK. Instrumen ini bekerja dengan cara memberikan nilai ekonomi atas emisi GRK (carbon value) sebagai insentif bagi para pihak yang berhasil menurunkan emisi GRK. Pengembangan instrumen berbasis pasar memerlukan tindak lanjut segera dari Pemerintah diantaranya dengan melakukan koordinasi kebijakan untuk mendukung pelaksanaan instrumen mitigasi perubahan iklim berbasis pasar di Indonesia.

Kondisi Saat Ini

A. Kesiapan Kebijakan di Indonesia untuk Implementasi Instrumen Berbasis Pasar

Indonesia telah mempunyai sejumlah kebijakan dan peraturan yang dapat mendukung pelaksanaan instrumen mitigasi berbasis pasar, baik secara langsung maupun tidak langsung. Beberapa kesiapan kebijakan dalam implementasi instrumen mitigasi berbasis pasar dapat dijabarkan sebagai berikut:

Kebijakan terkait penurunan emisi GRK

- PERPRES No. 61/2011 – Rencana Aksi Nasional untuk menurunkan emisi GRK yang fokus pada sektor pertanian, kehutanan dan lahan gambut, energi dan transportasi, industri dan pengelolaan limbah (dengan target 26% melalui upaya sendiri dan 41% melalui dukungan internasional pada tahun 2020).
- UU No. 16/2016 – Komitmen untuk menurunkan emisi GRK yang dicantumkan di dalam dokumen NDC Indonesia, dengan target 29% dengan upaya sendiri dan 41% dengan dukungan internasional, pada tahun 2030).

Kebijakan yang mendukung lingkungan

- PERPRES No.71/2011 – Inventori GRK Nasional

1 Berdasarkan laporan KLHK dan IESR.

- PERMEN LHK No.P73/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2017 dan PERMEN LHK No.P72/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2017 – Operasionalisasi inventori; perhitungan metodologi dan sistem MRV.
- PERMEN LHK No.71/2017 – Sistem Registri Nasional (SRN).

Kebijakan terkait instrumen instrumen berbasis pasar

- UU No.17/2004 (Protokol Kyoto) -- Peraturan perundang-undangan yang pertama yang mendukung instrumen berbasis pasar di Indonesia. Namun, relevansinya diabaikan sejak menurunnya pasar karbon khususnya CDM.
- UU No.32/2009 – Pengakuan untuk melestarikan fungsi lingkungan, pengembangan dari instrumen ekonomi lingkungan yang bersifat wajib.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 51/POJK.03/2017 dan No. 60/POJK.04/2017 – Pendanaan keberlanjutan dan green bonds.

B. Peraturan Pemerintah 46 Tahun 2017

Sebagai turunan dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, maka telah diterbitkan Peraturan Pemerintah PP No.46/2017 yang memberikan definisi dan deskripsi yang lebih rinci atas instrumen ekonomi lingkungan. Menurut peraturan ini, instrumen ekonomi lingkungan adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan orang lain untuk pelestarian lingkungan. Instrumen ekonomi lingkungan mencakup tiga bagian: (i). perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; (ii). pendanaan lingkungan; dan (iii). insentif dan/atau disinsentif. Ketentuan-ketentuan di bawah PP ini dan khususnya yang berada di bawah ketentuan untuk Instrumen Ekonomi Lingkungan jelas mendefinisikan kebutuhan untuk “fasilitasi pengembangan kelembagaan” sebagaimana diistilahkan dalam teks peraturannya untuk pelaksanaan salah satu atau semua instrumen yang dicakup oleh regulasi. Pasal 36 dari peraturan tersebut menyatakan bahwa rancangan dan pelaksanaan Instrumen Ekonomi Lingkungan harus dilakukan oleh unit kerja atau lembaga khusus untuk instrumen baik di kementerian, lembaga atau tingkat daerah. Oleh karena itu, sebuah unit kerja atau institusi perlu dibentuk untuk menyediakan layanan yang diperlukan untuk merancang, mengembangkan, memperkenalkan dan mengimplementasikan instrumen berbasis pasar untuk Indonesia. Jelas, peraturan pemerintah PP No.46/2017 meletakkan dasar yang sangat penting terhadap pengembangan instrumen berbasis pasar.

C. Peraturan Presiden 77 Tahun 2018

Sebagai bentuk pengelolaan pendanaan lingkungan hidup seperti yang tercantum di dalam PP No.46/2017 Pasal 30 ayat 3, maka diterbitkan Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2018 yang merinci prinsip, mekanisme, organisasi yang mengatur pendanaan lingkungan hidup, dan sebagainya. Berdasarkan peraturan ini, pengelolaan dana lingkungan hidup diartikan sebagai suatu sistem dan mekanisme yang digunakan untuk mendanai upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pengelolaan dana lingkungan hidup dapat dilakukan melalui kegiatan penghimpunan,

pemupukan dan penyaluran dana, dengan prinsip yang diterapkan dalam pengelolaan dana lingkungan hidup, yaitu: transparan, efisien, efektif, proporsional, dan akuntabel. Salah satu bentuk penyaluran dana lingkungan hidup sebagaimana yang diatur dalam peraturan ini adalah perdagangan karbon.

Potensi Kontribusi dari IBP dalam Pencapaian Target Kebijakan Sektor Energi

Jika dilihat dari kebijakan yang sudah ada hingga saat ini, pada dasarnya beberapa instrumen mitigasi berbasis pasar dapat memberikan kontribusi yang potensial dalam mitigasi perubahan iklim. Berdasarkan hasil kajian pemetaan kebijakan di Indonesia telah menunjukkan bahwa penerapan instrumen berbasis pasar akan sangat mendukung pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam rangkaian kebijakan tersebut², beberapa contohnya sebagai berikut:

- Pengelolaan Energi (UU No.30/2007) yang bertujuan untuk mencapai kebebasan energi dan mengamankan supply energi. Dalam mendukung pencapaian tujuan UU ini untuk memenuhi permintaan energi nasional, maka opsi IBP yang dapat diterapkan adalah sistem perdagangan emisi, sertifikat energi, dan pembiayaan berbasis hasil.
- Pengembangan Konservasi Energi Nasional (PP No.70/2009) yang bertujuan untuk pelaksanaan konservasi energi. Penyediaan insentif untuk konservasi energi melalui implementasi iBP dapat dilakukan dengan menerapkan opsi sistem sertifikat efisiensi energi.
- Kebijakan Energi Nasional (PP No. 79/2014) yang bertujuan untuk menjabarkan target nasional untuk pengembangan energi. Penyediaan insentif untuk konservasi energi melalui implementasi IBP dapat dilakukan dengan menerapkan opsi sistem sertifikat efisiensi energi.
- Pengembangan Percepatan Infrastruktur Ketenagalistrikan (Perpres No. 14/2017). Implementasi dari IBP akan mendukung percepatan dari pengembangan infrastruktur ketenagalistrikan dengan menyediakan insentif untuk instalasi baru dari energi terbarukan. Opsi IBP yang dapat diterapkan di bawah peraturan ini adalah sertifikat energi dan pembiayaan berbasis hasil.
- Pemanfaatan dari energi terbarukan untuk men-supply ketenagalistrikan (PERMEN ESDM No. 50/2017). Implementasi dari IBP dapat mengatasi beberapa isu terkait dengan sistem feed-in-tariff. Opsi IBP yang memungkinkan untuk diterapkan adalah sertifikat energi dan pembiayaan berbasis hasil.
- Peta jalan penurunan emisi di industri semen (PERMEN Perindustrian No. 12/2012). Beberapa opsi IBP yang dapat diterapkan, seperti sertifikat energi, pajak karbon/levy, dan pembiayaan berbasis hasil, dapat membantu pencapaian target sektor industri.
- Standar Industri Hijau (PERMEN Perindustrian No.51/2015 dan PERMEN Perindustrian No.14/2017) yang mengatur pedoman untuk standar industri hijau dan metodologi sertifikasi. Opsi IBP yang dapat mendukung peraturan ini adalah sertifikat energi, pajak karbon/levy, dan pembiayaan berbasis hasil. Potensi kontribusinya adalah pembentukan dari kerangka untuk sistem MRV dan auditor pihak ketiga untuk proses validasi dan verifikasi dari instrumen berbasis pasar.

2 Berdasarkan hasil kajian pemetaan kebijakan yang dibuat oleh PMR Indonesia.

Peraturan-peraturan yang disebutkan di atas dapat dijadikan sebagai fondasi untuk operasionalisasi suatu instrumen mitigasi perubahan iklim berbasis pasar. Beberapa hal yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Jika dilihat dari sisi kebijakan yang sudah ada saat ini, maka kerangka untuk merancang, mengembangkan dan implementasi dari sistem perdagangan emisi telah tersedia di dalam instrumen ekonomi lingkungan. Meskipun, sistem MRV seharusnya diperkuat untuk tujuan yang spesifik dari sistem perdagangan emisi, kerangka untuk sistem MRV-pun sudah dibentuk.
2. Struktur dasar untuk implementasi sistem sertifikat efisiensi energi sudah ada, contohnya Standar Industri Hijau yang dapat digunakan sebagai dasar.
3. Saat ini, belum ada aturan khusus yang dapat mendukung implementasi dari sertifikat energi terbarukan yang bersifat wajib.
4. Sudah ada kajian analisis yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan terkait pajak dan kebijakan fiskal di Indonesia, yang menunjukkan bahwa pengenalan dari pajak baru akan menjadi tantangan.
5. Pendanaan dalam bentuk subsidi dapat digunakan untuk mendukung implementasi dari proyek energi terbarukan.
6. Sudah ada peraturan yang mengatur secara langsung mengenai pengelolaan dana lingkungan hidup yang salah satu bentuk penyaluran dana-nya adalah mekanisme perdagangan karbon.

Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kondisi saat ini menunjukkan bahwa Indonesia telah mengembangkan sejumlah besar kebijakan dan peraturan yang dapat mendukung pelaksanaan instrumen mitigasi perubahan iklim berbasis pasar. Untuk menyikapi lebih lanjut opsi rekomendasi ini dapat dilakukan:

a. Sosialisasi instrumen berbasis pasar

Peningkatan kapasitas dan pemahaman dari pemangku kepentingan terkait kemungkinan untuk menerapkan instrumen berbasis pasar sebagai alat pelaksana kebijakan di berbagai sektor dapat dilakukan.

b. Koordinasi perumusan peta jalan untuk sistem perdagangan izin emisi

Insentif yang diatur dalam ketentuan di bawah peraturan ini saat ini tidak cukup untuk mencapai target pengurangan emisi gas rumah kaca. Oleh karena itu, tidak ada insentif ekonomi yang cukup untuk meningkatkan aksi mitigasi di Indonesia. Dalam situasi seperti ini, jelas bahwa penerapan instrumen berbasis pasar adalah jalan terbaik sebagai alat kebijakan untuk mencapai ketahanan energi nasional dan mengurangi emisi gas rumah kaca, menghilangkan konflik yang ada di antara kebijakan dan peraturan di sektor tenaga listrik dan menjadikannya saling melengkapi. Menerapkan instrumen berbasis pasar apakah itu dalam bentuk sistem perdagangan emisi, sistem sertifikat efisiensi energi atau skema pembiayaan berbasis hasil akan memberikan insentif nyata yang akan membuat penghematan energi dan opsi energi terbarukan menjadi pilihan yang hemat biaya, bukan bahan bakar, teknologi

atau sumber karbon intensif lainnya. Untuk itu, perlu untuk melakukan koordinasi dengan sektor teknis untuk merumuskan peta jalan menuju penerapan sistem perdagangan izin emisi/limbah sebelum 2024.

- c. **Mempersiapkan mekanisme penyaluran insentif pengurangan emisi GRK (*result-based financing/RBF*) bagi sektor non-kehutanan melalui BPD LH dan sumber pendanaan lainnya.** Dalam hal ini terdapat elemen-elemen yang sudah ada dibawah kerangka kebijakan yang ada yang dapat diarahkan serta digunakan untuk implementasi RBF. Di bawah kerangka kerja saat ini, pendanaan dalam bentuk subsidi (sebagaimana didefinisikan di bawah ketentuan untuk subsidi dalam Instrumen Ekonomi Lingkungan dan/atau yang disediakan Otoritas Jasa Keuangan melalui No.51/POJK.03/2017) dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan proyek energi terbarukan. Oleh karena itu, jika sumber pendanaan ini dapat dialokasikan untuk membiayai skema pembiayaan berbasis hasil, pendanaan akan berfungsi sebagai insentif lebih lanjut kepada pengembang proyek untuk melaksanakan proyeknya secara efisien karena manfaat keuangan dari skema RBF hanya akan direalisasikan dari hasil operasi mereka.

Bahan Rujukan

Policy Analysis Report, Assessment of Market-based Instrument Options for Indonesia, Partnership for Market Readiness, 2018.

PP No. 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan.

Kontak Informasi

1. Deden Djaenudin
Peneliti, P3SEKPI, KLHK
E: dendja07@yahoo.com.au
2. Andi Samyanugraha
Technical Officer untuk IBP - PMR Indonesia
E: andi.samyangraha@undp.org

[halaman ini dibiarkan kosong]



KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP
DAN KEHUTANAN

© 2018