

Implementation of the Value Added Tax Policy on the Delivery of Prepaid Credit and Starter Packs in Indonesia

Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Pulsa dan Kartu Perdana di Indonesia

Ray Abel Reshawna* , Mohamad Luhur Hambali 

Department Fiscal Administrative Science, Faculty of Administrative Science, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

* Co respondent Author: ray.reshawna2013@gmail.com

Article Information

Article history:

Received : 15 Agustus 2025
Received in revised : 25 Agustus 2025
Accepted : 30 September 2025
Available online : 30 Oktober 2025

Keywords:

Next Tier Distributor; Prepaid Credit, Regulatory Compliance; Starter Packs, Value Added Tax, VAT Policy Implementation

Abstract

The issuance of Ministry of Finance Regulation (MoFR) No. 6/2021 has raised legal and administrative concerns among business actors. This study examines the implementation of Value-Added Tax (VAT) provisions governing the supply of prepaid credits and starter packs by Next Tier Distributors, identifies key factors influencing implementation, and highlights a significant misalignment between field practices in VAT collection and the regulation's original policy objectives. Using a qualitative approach, data were collected through in-depth interviews with business actors and a review of relevant literature. The findings reveal that MoFR 6/2021 has created regulatory uncertainty among Taxable Persons, prompting some businesses to strategically choose the Next Tier Distributor designation to avoid the administrative and financial burdens associated with VAT collection. The inconsistency between the VAT Law and MoFR 6/2021 has also produced regulatory dualism, leading to confusion and reduced compliance. Supporting factors for implementation include the availability of educational materials from the Directorate General of Taxes, while inhibiting factors are regulatory uncertainty and partial non-compliance. This study recommends aligning MoFR 6/2021 with the VAT Law, simplifying distribution tiers, and strengthening outreach to Taxable Persons.

To cite this article:

Abel, R., & Hambali, M. L. (2025). Implementation of the value added tax policy on the delivery of prepaid credit and starter packs in Indonesia. JAKP (Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik), 10(2), 325-339. <https://doi.org/10.25077/jakp.10.2.325-339>

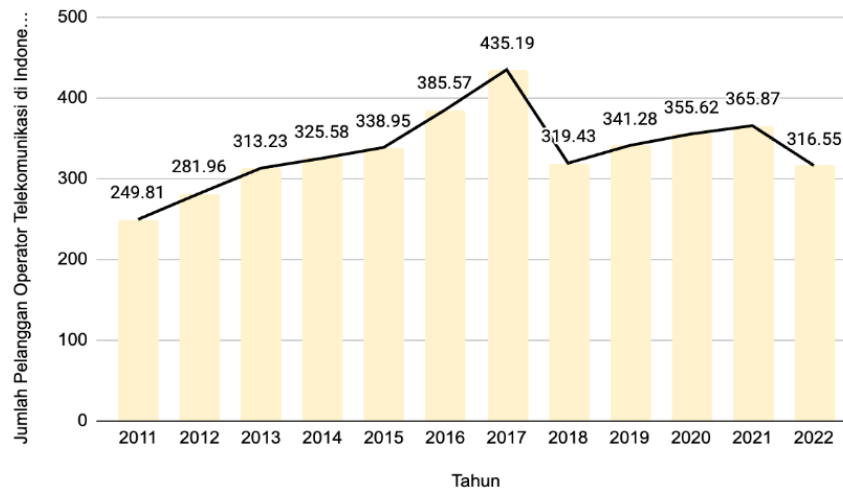
© 2025, the author(s). Publish by the Public Administration Laboratory of Faculty of Social and Political Sciences, Andalas University Indonesia. This is an open access article under theCC BY-NC-SA 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

1. Pendahuluan

Perkembangan teknologi telekomunikasi telah mengubah secara mendasar cara masyarakat berinteraksi dan mengakses informasi. Data Statista (2024) menunjukkan peningkatan signifikan dalam kepemilikan ponsel di tingkat global, dari kurang dari 50 % populasi dunia pada 2016 menjadi 78,05 % pada 2020. Di Indonesia, proporsi pemilik ponsel meningkat dari

39,19 % pada 2011 menjadi 67,29 % pada 2023, didorong oleh perluasan akses internet dan digitalisasi layanan publik maupun komersial. Pertumbuhan tersebut berbanding lurus dengan peningkatan konsumsi pulsa yang kini menjadi komoditas strategis dalam ekosistem digital.

Grafik 1.2 Jumlah Pelanggan Operator Telekomunikasi di Indonesia Sejak 2011 Hingga 2022 (dalam Jutaan)



Sumber: Our World in Data, 2024 (diolah kembali oleh penulis)

Kenaikan jumlah pengguna ponsel dan pelanggan operator telekomunikasi sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 1.2 memperlihatkan dinamika permintaan yang terus meningkat sejak 2011. Tahun 2017 mencatat lonjakan tertinggi, dengan jumlah pelanggan hampir dua kali lipat dibandingkan tahun 2011. Rata-rata pertumbuhan pelanggan operator telekomunikasi di Indonesia mencapai 10,56 % per tahun. Pandemi Covid-19 turut mempercepat digitalisasi dan meningkatkan kebutuhan atas layanan data serta komunikasi daring.

Dari perspektif fiskal, kondisi ini menghadirkan peluang besar bagi negara untuk memperluas basis pajak. Namun, Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam hal rasio pajak dan efektivitas pemungutan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Menurut Zairin et al. (2025), kerangka administrasi perpajakan nasional masih belum efisien, sehingga kinerja penerimaan pajak relatif rendah dibandingkan rata-rata kawasan Asia-Pasifik. Data World Bank Group (2025) menunjukkan nilai *C-Efficiency* PPN Indonesia terus berada di bawah negara-negara dengan struktur ekonomi serupa. Pada 2018, efisiensi PPN Indonesia hanya mencapai 58 %, atau satu poin di bawah rata-rata Asia, dan pada 2019 selisihnya meningkat hingga 17 poin %tase. Kondisi tersebut mencerminkan adanya kehilangan potensi penerimaan yang cukup besar akibat ketidakpatuhan dan inefisiensi kebijakan.

Sektor telekomunikasi menyimpan potensi penerimaan pajak yang besar melalui PPN, sejalan dengan tingginya volume transaksi pulsa dan kartu perdana. Namun, karakteristik unik pulsa sebagai representasi jasa telekomunikasi nonfisik serta rantai distribusi yang panjang

menciptakan risiko kebocoran pajak (*tax leakage*). Pemerintah Indonesia telah merespons melalui kebijakan khusus, yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK.03/2021 tentang Penghitungan dan Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai serta Pajak Penghasilan atas Penyerahan atau Penghasilan Sehubungan dengan Penjualan Pulsa, Kartu Perdana, Token, dan Voucher (PMK 6/2021), serta Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-18/PJ/2021. Meskipun kebijakan ini bertujuan menyederhanakan mekanisme pemungutan pajak dan meningkatkan kepastian hukum, implementasinya justru menimbulkan ketidakpastian baru dan beban administratif bagi pelaku usaha, khususnya pada tingkat distributor kecil.

Objek penelitian ini adalah implementasi ketentuan PPN atas penyerahan pulsa dan kartu perdana oleh *Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya* sebagaimana diatur dalam PMK 6/2021. Kajian difokuskan pada bagaimana regulasi tersebut diterapkan dalam praktik distribusi pulsa di lapangan, sejauh mana pemenuhan kewajiban pajak dapat dilakukan secara efisien, serta bagaimana para pelaku usaha memahami dan menyesuaikan diri terhadap perubahan regulasi.

Penelitian mengenai efektivitas kebijakan PPN di sektor telekomunikasi masih relatif terbatas. Studi-studi terdahulu, seperti Annafari dan Bohlin (2010), menyoroti fenomena *quasi-subscribers* dan kompleksitas distribusi pulsa dalam konteks global. Sementara itu, laporan lembaga internasional (World Bank Group, 2025; OECD, 2023) menekankan pentingnya reformasi administrasi pajak digital untuk mengatasi *compliance gap* dan meningkatkan efisiensi pemungutan pajak. Namun, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek makro kebijakan fiskal dan belum mengulas secara mendalam tingkat implementasi di lapangan, khususnya pada level distributor kecil dalam ekosistem digital Indonesia.

Belum banyak kajian empiris yang menelaah pelaksanaan PMK 6/2021 dari perspektif implementasi kebijakan publik. Sebagian besar penelitian terdahulu membahas isu efektivitas PPN secara umum, bukan dalam konteks distribusi digital mikro seperti pulsa dan kartu perdana. Akibatnya, masih terdapat celah pemahaman mengenai bagaimana kebijakan ini berdampak terhadap keadilan pajak, beban administrasi, serta kepatuhan para Pengusaha Kena Pajak di tingkat distribusi bawah.

Penelitian ini berkontribusi dengan menawarkan analisis empiris tentang implementasi ketentuan PPN atas pulsa dan kartu perdana berdasarkan perspektif kebijakan publik dan tata kelola fiskal digital. Kajian ini diharapkan dapat memperkaya diskursus tentang *tax policy design* di era ekonomi digital, dengan menyoroti hubungan antara kompleksitas regulasi dan tingkat kepatuhan wajib pajak. Selain itu, penelitian ini memberikan masukan konseptual untuk perbaikan kebijakan yang lebih proporsional bagi pelaku usaha kecil dan menengah dalam rantai distribusi telekomunikasi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi ketentuan PPN atas penyerahan pulsa dan kartu perdana oleh *Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya*, mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kepatuhan dan efektivitas kebijakan, serta menilai kesesuaian antara tujuan normatif regulasi dengan realitas administrasi di lapangan.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *basic research*. Desain ini dipilih karena fokus penelitian adalah memahami secara mendalam dinamika implementasi ketentuan *Value Added Tax* (VAT) pada distribusi *prepaid credit* dan *starter packs* sebagaimana diatur dalam *Ministry of Finance Regulation* (MoFR) No. 6/2021. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menggali makna, persepsi, dan pengalaman aktor-aktor kunci dalam proses implementasi kebijakan fiskal digital yang tidak dapat diukur secara kuantitatif.

Penelitian dilaksanakan pada periode Januari hingga Juni 2025 di Jakarta dan beberapa kota besar di Indonesia, tempat aktivitas distribusi pulsa dan kartu perdana berlangsung secara signifikan. Konteks kebijakan penelitian ini berada dalam kerangka regulasi perpajakan digital di Indonesia, khususnya implementasi MoFR No. 6/2021 dan *Director General of Taxes Regulation* No. PER-18/PJ/2021, yang mengatur tata cara pemungutan dan pelaporan VAT pada transaksi *prepaid credit*.

Populasi penelitian mencakup aktor-aktor yang terlibat langsung dalam implementasi kebijakan, yaitu pelaku distribusi pulsa, pejabat *Directorate General of Taxes* (DGT), pejabat *Fiscal Policy Agency* (BKF), praktisi atau konsultan pajak, serta akademisi di bidang perpajakan. Informan dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* berdasarkan kriteria keahlian dan keterlibatan langsung dalam pelaksanaan MoFR No. 6/2021. Sebanyak sepuluh informan diwawancarai, terdiri atas tiga distributor pulsa, dua pejabat DGT, satu pejabat BKF, dua praktisi pajak, dan dua akademisi.

Pengumpulan data dilakukan melalui *field research* dan *library research*. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan format semi-terstruktur berdurasi 60–75 menit. Panduan wawancara disusun berdasarkan isu utama dalam implementasi MoFR No. 6/2021, meliputi pemahaman aktor terhadap kewajiban VAT, hambatan administratif, dan kepastian hukum. Wawancara direkam dan ditranskrip untuk menjaga keakuratan data. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup jurnal ilmiah, laporan lembaga internasional (OECD, *World Bank*), serta dokumen resmi pemerintah terkait kebijakan VAT digital.

Analisis data dilakukan menggunakan *thematic analysis* sebagaimana dikemukakan oleh (Braun dan Clarke, 2019). Proses analisis mencakup tiga tahap utama: (1) reduksi data melalui penyusunan kode awal berdasarkan transkrip wawancara, (2) kategorisasi kode menjadi tema-tema utama yang merepresentasikan pola implementasi kebijakan, dan (3) penarikan kesimpulan yang menjelaskan kesesuaian antara praktik lapangan dan tujuan normatif regulasi. Analisis dilakukan secara iteratif dengan memeriksa konsistensi temuan antar-informan dan literatur.

Keabsahan dan kredibilitas data dijaga melalui tiga strategi utama. Pertama, triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai kategori informan (pemerintah, pelaku usaha, dan akademisi). Kedua, *member checking* diterapkan dengan meminta konfirmasi hasil interpretasi kepada sebagian informan untuk memastikan

kesesuaian makna. Ketiga, peneliti menjaga *audit trail* berupa catatan proses analisis untuk menjamin transparansi dan replikabilitas temuan.

Sebelum wawancara, seluruh informan diberikan lembar *informed consent* yang menjelaskan tujuan penelitian, kerahasiaan data, serta hak untuk menghentikan partisipasi kapan saja. Identitas informan dijaga anonimitasnya, dan seluruh data disimpan secara aman hanya untuk kepentingan akademik.

3. Hasil dan Pembahasan

Sistem PPN Indonesia menganut prinsip *negative list* dimana seluruh barang dan jasa otomatis terutang PPN kecuali yang dikecualikan dalam Pasal 4A UU PPN. Pulsa dan kartu perdana sebagai bagian dari jasa telekomunikasi selalu menjadi objek PPN.

Tidak hanya di Indonesia, di berbagai negara, produk telekomunikasi juga telah menjadi hal yang umum untuk dikenakan PPN. Misalnya, di Kerajaan Arab Saudi (KSA) dan Uni Emirat Arab (UEA), jasa telekomunikasi merupakan jasa yang terutang PPN dengan tarif 5%. Peraturan pajak di kedua negara tersebut juga mewajibkan Pengusaha yang melakukan penyerahan pulsa dan kartu perdana untuk membuat faktur pajak dan menyimpan bukti transaksi untuk keperluan administrasi perpajakan (PwC, 2018).

PMK 6/2021 memperkenalkan perubahan signifikan dalam mekanisme pemungutannya. Regulasi ini membagi rantai distribusi menjadi empat tingkatan dan membatasi pemungutan PPN hanya pada Penyelenggara Jasa Telekomunikasi hingga Distributor Tingkat Kedua. Narasumber menjelaskan bahwa PMK ini hadir untuk memberikan kepastian hukum dan kemudahan administrasi, termasuk mekanisme pemungutan PPN, bagi pengusaha dalam transaksi jual beli pulsa dan kartu perdana (Gilang Romadhon, Staff Pelaksana Direktorat Peraturan Perpajakan 1 (Seksi PPN Jasa) Direktorat Jenderal Pajak). Di sisi lain, Narasumber Akademisi menjelaskan bahwa PPN memiliki karakteristik yang pemungutannya dilakukan pada setiap rantai distribusi/penjualan (*Multiple stage levies*) yang berarti seharusnya secara teori pemungutan harus dilakukan pada tiap tingkatan tanpa membatasi pada tingkatan tertentu (Akademisi Universitas Indonesia, Titi Muswati Putranti M.Si).

Isu implementasi ketentuan PPN atas penyerahan pulsa dan kartu perdana dapat dikaitkan dengan asas kepastian dalam pemungutan pajak. Menurut Rosdiana dan Irianto (2014), asas kepastian (*certainty*) menjelaskan bahwa suatu peraturan pajak harus jelas bagi Wajib Pajak, sehingga perlu ada kepastian, bagi Wajib Pajak dan juga bagi otoritas pajak. Asas kepastian mencakup kepastian mengenai subjek pajak (beserta pengecualiannya), objek pajak, dasar pengenaan pajak, tarif pajak dan harus jelas mengenai tata cara prosedur pemenuhan kewajiban perpajakannya. Isu yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah prosedur pemenuhan kewajiban perpajakan Pengusaha yang melakukan penyerahan pulsa dan kartu perdana.

Pasal 1 nomor 15 UU PPN menjelaskan bahwa Pengusaha Kena Pajak adalah pengusaha yang melakukan penyerahan Barang Kena Pajak (BKP)/Jasa Kena Pajak (JKP). Kemudian, Pasal 3A ayat (1) UU PPN menjelaskan bahwa pengusaha yang melakukan penyerahan BKP/JKP, kecuali pengusaha kecil, wajib melaporkan usahanya untuk dikukuhkan menjadi PKP dan

wajib memungut, menyetor, dan melaporkan PPN yang terutang. Tetapi, merujuk pada Pasal 17 ayat (1) PMK 6/2021, dijelaskan bahwa Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya tidak dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak apabila hanya melakukan penyerahan pulsa dan kartu perdana. Narasumber menjelaskan bahwa bagi Pengusaha yang memiliki peredaran bruto melebihi batasan pengusaha kecil tetapi merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya yang hanya melakukan penyerahan pulsa dan kartu perdana maka tidak perlu PKP. Apabila melakukan penyerahan selain dari pulsa dan kartu perdana maka perlu untuk dikukuhkan menjadi PKP (Gilang Romadhon selaku Staff Pelaksana Direktorat Peraturan Perpajakan 1 (Seksi PPN Jasa) di Direktorat Jenderal Pajak). Pasal tersebut menimbulkan keraguan bagi para Pengusaha apakah mereka seharusnya PKP atau tidak. Hal ini berbeda dengan syarat PKP yang diatur dalam UU PPN.

Jika merujuk kembali pada Pasal 17 ayat (2) PMK 6/2021 dijelaskan bahwa apabila Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya selain menyerahkan pulsa dan kartu perdana juga melakukan penyerahan BKP/JKP lainnya dan memiliki jumlah penyerahan pulsa dan kartu perdana melebihi batasan pengusaha kecil maka wajib dikukuhkan menjadi PKP dan wajib memungut, menyetor, dan melaporkan PPN yang terutang atas penyerahan BKP/JKP lainnya. Hal ini juga bertentangan dengan Pasal 3A ayat (1) UU PPN.

Kemudian, dalam Pasal 4 ayat (4) PerDirjen Pajak 18/2021 dijelaskan juga bahwa Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya yang merupakan PKP wajib melaporkan penyerahan pulsa dan kartu perdana dalam kolom penyerahan tidak terutang PPN. Tiga pasal tersebut memberikan ketidakpastian bagi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Pengambilan keputusan antara tetap melanjutkan kewajiban sebagai PKP ataupun tidak melanjutkan tidak bisa diambil dengan mudah.

Ketentuan yang diatur dalam PMK 6/2021 seharusnya hanya mengatur tata cara pemungutan saja tetapi dengan adanya Pasal 17 tersebut maka sudah mengubah substantif dengan apa yang sudah diatur dalam UU PPN. Hal ini seharusnya tidak terjadi dikarenakan peraturan yang lebih rendah (PMK 6/2021) tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi (UU PPN).

Dengan begitu muncul dualisme peraturan yang menimbulkan ambiguitas. Selain itu, perbedaan kewajiban yang antara UU PPN dan PMK 6/2021 memunculkan *potential loss* bagi negara.

Tabel 1 Simulasi Perhitungan PPN sebelum Dikeluarkan PMK 6/2021

	Penyelenggara Telekomunikasi	Jasa	Distributor 1	Distributor 2	Distributor 3
Penjualan	Rp10.000		Rp11.200	Rp12.000	Rp12.500
Pajak Keluaran	Rp1.100		Rp1.232	Rp1.320	Rp1.375
Pajak Masukan	0		Rp1.100	Rp1.232	Rp1.320
PPN KB/(LB)	Rp1.100		Rp132	Rp88	Rp55

Sumber: diolah oleh penulis, 2025 (perhitungan menggunakan asumsi bahwa tarif PPN adalah 11%)

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa sebelum dikeluarkannya PMK 6/2021 maka jumlah PPN

yang akan disetorkan oleh negara Rp1.375. PKP harus memungut dan menyetorkan PPN yang terutang. Tetapi, setelah dikeluarkannya PMK 6/2021 pelaku usaha yang sebelumnya sudah PKP dan memungut PPN memilih menjadi Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya dimana tidak wajib memungut PPN. Dengan begitu, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) PMK 6/2021 serta Pasal 4 ayat (4) PerDirjen Pajak 18/2021 menjadi dasar perencanaan mereka. Ketiga pasal tersebut menimbulkan perhitungan di setiap rantai distribusinya sebagai berikut:

Tabel 2 Simulasi Perhitungan PPN setelah Dikeluarkan PMK 6/2021

	Penyelenggara Telekomunikasi	Jasa Distributor Tingkat 1	Distributor Tingkat 2	Distributor Tingkat Selanjutnya
Penjualan	Rp10.000	Rp11.200	Rp12.000	Rp12.500
Pajak Keluaran	Rp1.100	Rp1.232	Rp1.320	Rp0
Pajak Masukan	0	Rp1.100	Rp1.232	Rp0
PPN KB/(LB)	Rp1.100	Rp132	Rp88	Rp0

Sumber: diolah oleh penulis, 2025 (perhitungan menggunakan asumsi bahwa tarif PPN adalah 11%)

Dapat dilihat pada Tabel 2 bahwa dengan penentuan Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya yang tidak perlu memungut PPN walaupun sudah melebihi peredaran bruto batasan pengusaha kecil maka timbul *potential loss*. Hal tersebut dikarenakan bagi para pelaku usaha yang sama tidak harus memungut PPN lagi. Setelah dikeluarkannya PMK 6/2021 maka PPN yang disetorkan kepada negara adalah Rp1.320, lebih sedikit dari apa yang sudah terhitung di Tabel 1.

Pengusaha yang melakukan kegiatan jual beli pulsa merasakan kebingungan dari adanya Pasal 17 ayat (1) PMK 6/2021 ini. Pertama, mereka melakukan penyerahan pulsa dan kartu perdana serta memiliki peredaran bruto melebihi dari batas pengusaha pengusaha kecil yaitu 4,8 miliar. Maka apabila mengikuti UU PPN, mereka sudah seharusnya dikukuhkan menjadi PKP. Tetapi, dengan adanya Pasal 17 (1) PMK 6/2021 tersebut, mereka menjadi tidak yakin dengan kewajiban mereka seharusnya seperti apa. Narasumber menjelaskan bahwa kondisi ini menimbulkan keraguan bagi PKP. Keraguan muncul karena apabila tidak memungut dan tidak menyetor dapat menimbulkan pertanyaan dari otoritas pajak. Jika sampai pemeriksaan, kemudian dijelaskan bahwa Pengusaha merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya, maka tidak perlu ragu. Tetapi, umumnya Pengusaha tidak mau menambah risiko dan menanggung biaya yang timbul akibat pemeriksaan. (Akademisi Universitas Indonesia Titi Muswati Putranti M.Si.)

Kemudian, dalam PMK tersebut juga tidak dijelaskan mengenai bagaimana kewajiban para pengusaha yang sudah PKP sebelum PMK tersebut diterbitkan dan hanya menjual pulsa dan kartu perdana saja. Pada kenyataannya, sebagian besar Pengusaha sudah melakukan kegiatan usahanya sebelum PMK tersebut diterbitkan dan memang mencapai peredaran bruto yang melebihi batas pengusaha kecil. Dengan begitu, mereka sudah menjadi PKP dan melakukan kewajiban memungut, menyetor, dan melaporkan PPN yang terutang. Dengan dikeluarkannya

PMK tersebut, timbul keraguan dan pertanyaan dari para pelaku usaha apakah mereka seharusnya tetap menjadi PKP atau tidak menjadi PKP.

Mengingat kondisi awalnya pelaku usaha sudah menjadi PKP, apabila ada keinginan untuk tidak menjadi PKP lagi maka harus mengajukan permohonan pencabutan pengukuhan PKP sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (8) UU KUP. Pencabutan pengukuhan PKP juga menimbulkan risiko bagi Wajib Pajak. Hal tersebut dikarenakan apabila Wajib Pajak mengajukan permohonan pencabutan pengukuhan PKP maka otoritas pajak akan melakukan pemeriksaan kepada Wajib Pajak terkait. Hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (9) UU KUP yang menjelaskan bahwa setelah dilakukan pemeriksaan, DJP harus memberikan keputusan dalam jangka waktu enam bulan sejak permohonan pengukuhan PKP diterima.

Untuk beberapa PKP, risiko ini tidak bisa ditanggung karena sebagian besar dari pelaku usaha yang menjalankan usaha memiliki margin yang kecil dalam usahanya. Sehingga apabila harus menjalani pemeriksaan, menyewa konsultan pajak dan lainnya akan menjadi beban yang berat bagi pelaku usaha.

Mengetahui adanya risiko pemeriksaan apabila melakukan pencabutan pengukuhan PKP, beberapa pelaku usaha memilih untuk tetap menjadi PKP. Kemudian, juga melakukan kewajiban PPN-nya hanya melaporkan SPT PPN saja. Sehingga, mereka memutuskan untuk tidak memungut PPN karena tidak perlu memungut PPN, tidak perlu menyetorkan juga tetapi tetap melaporkan SPT PPN secara nihil. Narasumber menjelaskan saat ini posisi aman bagi Pengusaha adalah tetap dikukuhkan sebagai PKP sehingga tidak menentang UU PPN dan melakukan kewajiban PPN merujuk pada PMK (Shinta Marvianti selaku Tax Dispute Partner di MUC Consulting).

Dengan adanya perencanaan ini, maka ini menjadi praktik yang tidak lazim karena seharusnya kewajiban PPN itu meliputi tiga hal yang diatur dalam Pasal 3A yaitu memungut, menyetorkan, dan melaporkan PPN yang terutang. Tetapi, dengan adanya Pasal 17 ayat (1) PMK tersebut, kewajibannya berubah menjadi melaporkan PPN saja.

Beberapa Pengusaha yang sudah PKP dari sebelum ketentuan ini memutuskan untuk tetap PKP tetapi dengan memanfaatkan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) PMK 6/2021 serta Pasal 4 ayat (4) PerDirjen Pajak 18/2021. Hal tersebut dikarenakan mereka memang memiliki peredaran bruto melebihi dari batasan pengusaha kecil tetapi karena ada ketiga pasal tersebut maka kewajiban mereka berubah. Hal ini diawali dengan posisi distributor tersebut. Beberapa pelaku usaha tidak tahu bahwa mereka seharusnya berada di tingkat berapa. Dengan begitu, beberapa pelaku usaha menetapkan sendiri posisi mereka sebagai Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya. Karena ada ketidakpastian untuk posisi distributor di tingkat berapa maka mayoritas memilih untuk menjadi Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya. Kemudian, karena juga ada ketidakpastian dalam pengukuhan PKP, mayoritas memilih untuk menjadi PKP, karena tidak menyalahi UU PPN.

Berikutnya, salah satu perencanaan yang dilakukan oleh PKP adalah menambah satu PT untuk dijadikan penghubung antar distributor. Sebagai contoh, PT A merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat 1 dengan kontrak kepada Penyelenggara Jasa Telekomunikasi B. PT C merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya, untuk memastikan keamanan alur

transaksinya, didirikan PT baru untuk menjadi penghubung antara PT A dan PT C.

Hal tersebut merupakan salah satu bentuk perencanaan pajak yang dilakukan oleh salah satu PKP. Perencanaan tersebut dilakukan agar alur transaksi antara distributor dapat terjustifikasi. Sehingga, posisi PKP dalam masing-masing tingkatan sudah jelas. Hanya saja, perencanaan ini menimbulkan biaya yang cukup tinggi bagi PKP untuk membuat PT baru hanya untuk mengamankan suatu alur transaksi. Adanya perencanaan ini, menimbulkan perlakuan yang sebenarnya tidak sesuai dengan tujuan awal PMK.

Perencanaan untuk menambah satu PT selain untuk mengamankan alur transaksi juga dilakukan untuk memudahkan administrasi PPN. Bagi PKP yang merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Kedua, memungut, menyetorkan, dan melaporkan PPN yang terutang wajib dilakukan oleh PKP. Oleh karena itu, menjadi lebih mudah bagi PKP tersebut untuk bertransaksi dengan PKP lainnya karena alur Pajak Masukan dan Pajak Keluarannya menjadi lebih jelas.

Apabila PKP yang merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya juga bertransaksi dengan PKP lain, maka tidak ada Pajak Keluaran dan Pajak Masukannya tidak bisa dikreditkan. Oleh karena itu, ada alasannya Pak D dari PT ZMA melakukan perencanaan pajak yang melibatkan satu PT lagi. Usahanya dibedakan berdasarkan mitra transaksinya. Satu PT digunakan untuk bertransaksi untuk mitra yang sama-sama PKP dan khusus berbentuk badan. Satu lagi digunakan untuk memasok pulsa dari PT-nya yang merupakan Penyelenggara Distribusi Tingkat Kedua dan menjualkan kepada konsumen akhir yang bukan berbentuk badan.

Adanya dualisme peraturan antara UU PPN dan PMK dapat menimbulkan perbedaan penafsiran antara PKP dengan otoritas pajak (DDTCNews, 2024). Adanya ketidakpastian dapat meningkatkan potensi terjadinya sengketa pajak. Menurut Darussalam dalam DDTCNews (2024), apabila sengketa pajak terus terjadi akibat ketidakpastian, maka terdapat dua konsekuensi yang timbul yaitu berkurangnya kepercayaan terhadap sistem perpajakan dan meningkatnya *cost of compliance*. Kemudian, *potential loss* yang terjadi tentunya tidak akan memperbaiki rasio pajak Indonesia yang masih stagnan. *Tax leakage* ini tentunya justru akan memperburuk kinerja PPN di Indonesia.

Selain perlu perbaikan desain ketentuan dalam PMK 6/2021 yang masih bertentangan dengan UU PPN, DJP juga perlu lebih giat dalam melakukan sosialisasi pajak kepada para pelaku usaha. PMK 6/2021 merupakan salah satu peraturan yang selalu diberitakan oleh media setiap tahunnya untuk memperjelas ketentuan yang berlaku bagi pemungutan PPN atas pulsa dan kartu perdana.

Sosialisasi pajak memiliki pengaruh signifikan terhadap kepatuhan PKP. Penelitian yang dilakukan oleh Oktaviani et al, (2020) menunjukkan bahwa pengetahuan pajak dan sosialisasi pajak meningkatkan kesadaran dan kepatuhan PKP. Sosialisasi yang efektif dapat meningkatkan pemahaman PKP tentang kewajiban mereka, yang pada gilirannya meningkatkan kepatuhan (Zharaura, A., & Syukur, 2022).

Sosialisasi peraturan terbaru dan juga penyuluhan kepada PKP terkait merupakan tugas utama dari Penyuluh. Umumnya, sosialisasi ini dilakukan secara mandiri oleh KPP masing-

masing. Sayangnya, sosialisasi yang dilakukan belum langsung merujuk kepada PKP terkait. Beberapa PKP menjelaskan bahwa mereka sendiri tidak pernah menerima ataupun mengikuti sosialisasi yang terkait dengan PMK 6/2021 dan juga PerDirjen Pajak 18/2021.

Para PKP baru mengetahui ketentuan ini dari beberapa PKP lainnya yang sekiranya menjadi mitra transaksi. Sehingga, alurnya adalah mengetahui dari mitra atau supplier lainnya karena terdapat perubahan harga ataupun perubahan ketentuan administratif. Kemudian, dari adanya perubahan tersebut mulai mengetahui adanya ketentuan baru yang berlaku.

Selain itu, beberapa PKP juga menjelaskan bahwa mereka mengetahui dari beberapa seminar yang diadakan oleh konsultan pajak dan juga seminar yang diinisiasi oleh PKP yang sudah mengetahui lebih dulu terkait ketentuan tersebut. Tetapi seminar ataupun sosialisasi tersebut tidak diikuti oleh penyuluh dari KPP.

Mengingat kondisi usaha yang terus berkembang dan perilaku masyarakat semakin bergantung pada kebutuhan pulsa dan kartu perdana, memungkinkan sekali akan terus menambah pengusaha lainnya yang menggeluti di bidang usaha ini. Maka dari itu, dapat menjadi pertimbangan bagi DJP untuk terus melakukan sosialisasi dan penyuluhan terkait ketentuan ini secara berkala serta langsung menyasar PKP terkait.

Dengan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat ditentukan beberapa faktor pendukung dalam melaksanakan ketentuan ini. Pertama, adanya materi edukasi berbentuk materi presentasi dan buku saku elektronik yang dapat diakses secara elektronik yang diterbitkan oleh DJP. Walaupun tingkat sosialisasi masih rendah dan kurang tersasar, tetapi adanya materi edukasi yang dapat diakses oleh Wajib Pajak mempermudah mereka untuk memahami arah ketentuan tersebut.

Dengan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat ditentukan beberapa faktor penghambat dalam melaksanakan ketentuan ini. Pertama, adanya ketidakpastian yang ditimbulkan dari perbedaan ketentuan PKP dalam UU PPN dan PMK 6/2021 menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan ketentuan ini. UU PPN mengatur bahwa selama pengusaha menyerahkan barang kena pajak, memiliki peredaran bruto lebih dari batasan pengusaha kecil, maka wajib untuk dikukuhkan sebagai PKP. Tetapi, dalam PMK 6/2021, dijelaskan bahwa selama hanya Ketidakpastian dalam sebuah aturan menciptakan beban tambahan bagi Wajib Pajak. Di satu sisi, mereka harus mematuhi aturan yang ambigu, di sisi lain menghadapi risiko pembetulan pajak atau sanksi administrasi akibat interpretasi yang berbeda. Ketidakpastian menyebabkan pemborosan sumber daya di kedua belah pihak. Wajib Pajak menghabiskan waktu dan biaya untuk konsultasi berulang kali, sementara otoritas pajak harus menangani banyak permohonan penegasan dari Wajib Pajak terkait. Tujuan utama ketentuan ini adalah memberikan kemudahan dan penyederhanaan administrasi, tetapi ketidakpastian justru menciptakan celah penghindaran pajak.

Kedua, adanya resistensi dari pelaku usaha terkait juga menjadi penghambat tersendiri. Mengingat sebagian besar pelaku usahanya adalah perorangan maka kemauan untuk melaksanakan kewajiban pajaknya bergantung pada motivasi orang pribadi tersebut. Apabila sebagian besar pelaku usaha lainnya masih belum mau melaksanakan kewajiban perpajakannya, maka terdapat kemungkinan orang tersebut juga bisa mengikuti. Dinamika

sosial, termasuk pengaruh dari pelaku usaha lainnya (*peer influence*) juga memiliki peran penting dalam membentuk perilaku pajak (Buzohera, 2025). Dikarenakan format bisnisnya dilakukan oleh perorangan juga muncul kendala lain seperti persepsi bahwa bisnis skala kecil tidak perlu berurusan dengan pajak dan juga keuangan dari hasil usaha yang bercampur dengan keuangan pribadi. Resistensi pelaku usaha, terutama dari pengusaha individual, merupakan penghambat serius yang bersifat sistemis.

4. Penutup

Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan utama. Implementasi *Peraturan Menteri Keuangan* (PMK) Nomor 6 Tahun 2021 menimbulkan ketidakpastian bagi *Pengusaha Kena Pajak* (PKP) akibat adanya ketidaksesuaian antara struktur distribusi yang diatur dalam regulasi dan praktik di lapangan. Banyak pelaku usaha memilih menjadi *Penyelenggara Distribusi Tingkat Selanjutnya* agar terhindar dari kewajiban pemungutan dan penyeteroran *Pajak Pertambahan Nilai* (PPN). Selain itu, perbedaan ketentuan mengenai pengukuhan PKP antara *Undang-Undang PPN* dan PMK 6/2021 menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan. Meskipun demikian, tersedianya materi sosialisasi dari *Direktorat Jenderal Pajak* (DJP) menjadi faktor pendukung yang membantu PKP memahami substansi kebijakan secara mandiri. Hambatan utama tetap muncul dari tumpang tindih aturan dan resistensi sebagian pelaku usaha yang enggan menyesuaikan diri dengan ketentuan baru.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan kajian administrasi publik, khususnya pada isu *regulatory coherence* dan kesenjangan implementasi kebijakan (*policy implementation gap*) dalam konteks kebijakan fiskal digital. Penelitian ini memperkaya pemahaman tentang bagaimana reformasi perpajakan digital berinteraksi dengan perilaku administratif serta dinamika kepatuhan pelaku usaha dalam konteks ekonomi berkembang.

Dari sisi praktis dan kebijakan, hasil penelitian ini menegaskan pentingnya harmonisasi antara PMK 6/2021 dan *Undang-Undang PPN* untuk menjamin kepastian hukum serta meminimalkan potensi sengketa pajak. Penjelasan mengenai kriteria pengukuhan PKP dan penyederhanaan struktur tingkat distribusi perlu dilakukan agar pemungutan PPN lebih efisien sekaligus mendukung peningkatan penerimaan negara. Temuan ini dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan dan otoritas perpajakan dalam merancang regulasi fiskal yang lebih adaptif terhadap transformasi ekonomi digital.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada jumlah informan yang relatif sedikit serta fokus wilayah penelitian yang terbatas pada kota-kota besar. Kondisi tersebut berpotensi belum merepresentasikan sepenuhnya pandangan distributor skala kecil di daerah. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas konteks kajian melalui studi komparatif lintas yurisdiksi mengenai implementasi PPN atas transaksi digital, serta menelaah lebih dalam respons perilaku berbagai tipe PKP terhadap perubahan regulasi perpajakan.

5. Ethical Approval

Penelitian ini tidak melibatkan partisipan manusia, hewan, atau data pribadi yang sensitif sehingga tidak memerlukan persetujuan etik.

6. CRediT (Contributor Roles Taxonomy) Authorship Contribution Statement

Ray Abel Reshawna berkontribusi dalam konseptualisasi, metodologi, analisis data, dan penulisan draf awal.

Mohamad Luhur Hambali berkontribusi dalam supervisi, validasi, serta tinjauan dan penyuntingan naskah. Kedua penulis menyetujui versi akhir naskah dan bertanggung jawab atas seluruh isi penelitian.

7. Declaration of AI and AI assisted technologies in the writing process

Tidak ada teknologi kecerdasan buatan (AI) atau teknologi berbasis AI yang digunakan dalam penulisan, analisis data, maupun penyusunan naskah ini. Seluruh kontribusi intelektual berasal sepenuhnya dari para penulis.

8. Declaration of Competing Interest (Conflict of Interest Statement)

Penulis menyatakan tidak memiliki kepentingan keuangan atau hubungan pribadi apa pun yang dapat memengaruhi hasil penelitian yang dilaporkan dalam artikel ini.

9. Funding

Penelitian ini tidak menerima pendanaan khusus dari lembaga pendanaan mana pun, baik dari sektor publik, komersial, maupun nirlaba.

10. Acknowledgments

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai lokasi penelitian atas dukungan data dan informasi yang diberikan selama proses penelitian ini. Penghargaan juga disampaikan kepada Program Studi Administrasi Publik, Universitas Indonesia, atas dukungan akademik dan kelembagaan yang memungkinkan penelitian ini terlaksana dengan baik.

11. Data Availability

Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dan telaah dokumen resmi dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Seluruh data bersifat rahasia dan hanya digunakan untuk kepentingan akademik. Data tambahan dapat diberikan oleh penulis korespondensi berdasarkan permintaan yang wajar.

12. Daftar Pustaka

- Aizenman, J., & Jinjark, Y. (2008). The Collection Efficiency of The Value Added Tax: Theory and International Evidence. *Journal of International Trade and Economic Development*, Volume 17, Issue 3, Pages 391 - 410.
- Annafari, M. T., & Bohlin, E. (2010). Quasi-Subscribers and Demand Saturation: An Analysis of The Swedish Mobile Phone Market. 2010 9th Conference of Telecommunication, Media and Internet, CTTE 2010, Article number 5557708.
- Buzohera, M. I. (2025). The Dynamics of Tax Compliance: How Attitudes, Social Influence, and Peer Effects Shape SME's Compliance Behavior in Tanzania. *Journal of Tax Reform*, Volume 11, Issue 1, Pages 200-220.
- Cadonau, J., Jayasinghe, D., & Cobourne, S. (2017). OTA and secure SIM lifecycle management. *Smart Cards, Tokens, and Applications: Second Edition*, 283-304.

- Data Page: Mobile Phone Subscriptions. (2024). Diambil kembali dari Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/mobile-cellular-subscriptions-by-country>
- DDTCNews. (2024, September 10). *Demi Kepastian Hukum, Pajak Seharusnya Dikenakan Tanpa Diskresi*. Retrieved from DDTCNews: <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1805402/demi-kepastian-hukum-pajak-seharusnya-dikenakan-tanpa-diskresi>
- Desai, A. M., & Forrest, E. (2013). Mobile Marketing: The Imminent Predominance of The Smartphone. *E-Marketing in Developed and Developing Countries: Emerging Practices*, 97-115.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2021. *Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor PER - 18/PJ/2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penghasilan Atas Penyerahan/Penghasilan Sehubungan dengan Penjualan Pulsa dan Kartu Perdana*. Jakarta, Indonesia: Pemerintah Republik Indonesia
- Eichfelder, S., & Kegels, C. (2014). Compliance Costs Caused by Agency Action? Empirical Evidence and Implications for Tax Compliance. *Journal of Economic Psychology*, Volume 40, Pages 200-219.
- Fong, S., & Lai, E. (2005). Mobile Mini-Payment Scheme Using SMS-Credit. *Lecture Notes in Computer Science*, 1106-1114.
- Hansson, Å., Porter, S., & Williams, S. P. (2015). The Importance of The Political Process on Corporate Tax Policy. *Constitutional Political Economy*, Volume 26, Issue 3, Pages 281-306.
- Judd, K. L. (2013). The Importance of Asymmetric Tax Policy and Dangers of Aggregation. *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 43, Issue SUPPL. 1, Pages 175-205.
- Kementerian Keuangan. 2021. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45/PMK.01/2021 Tentang Account Representative Pada Kantor Pelayanan Pajak*. Jakarta, Indonesia: Pemerintah Republik Indonesia
- Kementerian Keuangan. 2021. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK.03/2021 Tentang Penghitungan Dan Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai Serta Pajak Penghasilan Atas Penyerahan/Penghasilan Sehubungan Dengan Penjualan Pulsa, Kartu Perdana, Token, Dan Voucher*. Jakarta, Indonesia: Pemerintah Republik Indonesia
- Kementerian Keuangan. 2025. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11 Tahun 2025 Tentang Ketentuan Nilai Lain Sebagai Dasar Pengenaan Pajak dan Besaran Tertentu Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta, Indonesia: Pemerintah Republik Indonesia
- Koshy, D. G., & Rao, S. N. (2018). Evolution of SIM Cards - What's Next? *International Conference in Advances Computing, Communications, and Informatics*, 1963-1967.

- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Minnesota: Scott, Foresman.
- OECD. (2013). *Tax and Development: Aid Modalities for Strengthening Tax Systems*. Paris: OECD Publishing.
- Oktaviani, R. M., Kurnia, H., Sunarto, & Udin. (2020). The effects of taxpayer knowledge and taxation socialization on taxpayer compliance: the role of taxpayer awareness in developing Indonesian economy. *Accounting*, Volume 6, Issue 2, Pages 89-96.
- Penttinen, J. T. (2015). *Security Aspects of Telecommunications: 3GPP Mobile Networks*. The Telecommunications Handbook: Engineering Guidelines for Fixed, Mobile and Satellite System, 641-688.
- Pohan, C. A. (2016). *Pedoman Lengkap Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. California: University of California Press.
- PwC. (2018). *VAT on Telecommunications*. PwC.
- Rajagukguk, W., Purba, J. T., & Budiono, S. (2021). Economic Development and Mobile Cellular Subscription. *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, 1179-1186.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4999
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069.
- Rosdiana, H., & Irianto, E. S. (2014). *PENGANTAR ILMU PAJAK: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Singh, J., & Sharma, P. (2010). Income Tax Policy Design and Implementation in India- Individual Assessee's Attitude. *Global Business Review*, Volume 11, Issue 2, Pages

135 - 152.

- Taite, P. C. (2020). Making Tax Policy Great Again: America, You've Been Trumped. *Florida Tax Review*, Volume 24, Issue 1, Pages 240-276.
- Tempo. (2021). Diambil kembali dari Tempo: <https://www.tempo.co/ekonomi/ada-aturan-baru-pajak-sri-mulyani-harga-pulsa-token-listrik-tak-terpengaruh-544055>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, D. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 445-490.
- Word Bank Group. (2025). *Estimating Value Added Tax (VAT) and Corporate Income Tax (CIT) Gaps in Indonesia*. Washington: Word Bank Group.
- Zairin, G. M., G.M., Z., Khairunnisa, H., Naufal, A., Fahrozi, M. L., Suyono, W. P., & Anugrah, S. (2025). Advancing Taxation in the New Era: Enhancing Tax Ratios with the Core Tax Administration System (CTAS). *Smart Innovation, Systems and Technologies*.
- Zharaura, K. A., A., N., & Syukur, M. (2022). Do Covid-19 Tax Incentives Work Insights from Micro, Small and Medium Enterprises. 2022 International Conference on Sustainable Islamic Business and Finance, SIBF 2022, 246-251.