



Reformasi Pengaturan Gratifikasi: Analisis Perbandingan Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan

Nur Muhammad Kasyiful Khofa

Universitas Brawijaya

Viko Purnama Yogaswara

Universitas Brawijaya

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya
Jl. Veteran No.10-11, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang, Jawa Timur
Email: kasyifulkhofa6@gmail.com

Abstract. *Gratification represents one of the most pervasive yet subtle forms of corruption within Indonesia's bureaucratic environment. Its ambiguity—often disguised as social gifts or tokens of appreciation—creates legal complexities that blur the boundary between legitimate social customs and illicit bribery. This article examines Indonesia's gratification framework under Law No. 31/1999 jo. Law No. 20/2001, identifies its normative weaknesses, and analyzes implementation challenges, including reporting culture, evidentiary limitations, and bureaucratic patronage. Through a comparative study of Singapore's Prevention of Corruption Act and South Korea's Kim Young-Ran Act, this paper finds that both countries employ more assertive models—reverse burden of proof in Singapore and strict gift-cap regulation in South Korea. These models highlight the need for Indonesia to reconstruct its gratification regulation through clearer normative standards, improved institutional enforcement, strengthened reporting mechanisms, and cultural reform. The study concludes that effective gratification control requires an integrated system combining regulatory clarity, institutional capacity, and integrity-based governance.*

Keywords: *Gratification; Corruption; Anti-Corruption Law; Indonesia; Comparative Law*

Abstrak. Gratifikasi merupakan salah satu bentuk korupsi yang paling tersembunyi namun berpengaruh besar dalam birokrasi Indonesia. Sifatnya yang sering dibungkus sebagai hadiah atau tanda terima kasih menyebabkan batas antara kebiasaan sosial dan suap menjadi kabur. Artikel ini mengkaji pengaturan gratifikasi dalam UU 31/1999 jo. UU 20/2001, mengidentifikasi kelemahan normatif serta hambatan implementasi, seperti budaya pelaporan yang rendah, kesulitan pembuktian, dan pengaruh patronase birokrasi. Melalui studi komparatif dengan PCA Singapura dan Kim Young-Ran Act Korea Selatan, ditemukan bahwa kedua negara menerapkan model pengendalian yang lebih progresif—pembuktian terbalik di Singapura dan pembatasan nilai hadiah di Korea Selatan. Kajian ini menegaskan perlunya rekonstruksi pengaturan gratifikasi di Indonesia melalui penegasan norma, penguatan kelembagaan, peningkatan mekanisme pelaporan, serta reformasi budaya integritas. Kontrol gratifikasi yang efektif membutuhkan sistem terintegrasi antara regulasi yang jelas, kapasitas institusional, dan tata kelola berbasis integritas.

Kata kunci: Gratifikasi; Korupsi; Hukum Anti-Korupsi; Indonesia; Perbandingan Hukum

LATAR BELAKANG

Korupsi merupakan salah satu kejahatan paling serius yang dihadapi Indonesia, dan telah lama disebut sebagai *extraordinary crime* karena dampaknya yang sistemik terhadap keuangan negara, pelayanan publik, dan legitimasi pemerintahan. Salah satu bentuk korupsi yang paling sulit diberantas adalah gratifikasi, karena praktiknya sering tersamar dalam kebiasaan sosial dan budaya birokrasi yang dianggap wajar. Gratifikasi dapat hadir dalam bentuk pemberian hadiah, fasilitas, komisi, hingga layanan tertentu yang diberikan kepada penyelenggara negara dengan atau tanpa permintaan, namun memiliki potensi memengaruhi kewenangan penerima.

UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa gratifikasi yang berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban dapat dikategorikan sebagai suap (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 12B). Namun, implementasi pengaturan ini masih menghadapi tantangan substansial. Banyak aparatur pemerintah belum memahami secara memadai bahwa setiap bentuk pemberian yang diterima karena jabatan wajib dilaporkan kepada KPK dalam waktu 30 hari (KPK, 2020, hlm. 8). Selain itu, faktor budaya patrimonial yang kuat dalam masyarakat Indonesia—seperti pemberian tanda terima kasih atau hadiah dalam relasi sosial—sering dijadikan alasan pembenar dan menciptakan ambiguitas antara “hadiah sosial” dan “suap terselubung.”

Di sisi lain, korupsi yang bermula dari gratifikasi telah terbukti menjadi pintu masuk penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, pemerasan, dan pengaturan proyek publik. Temuan KPK menunjukkan bahwa gratifikasi sering merupakan fase awal sebelum terjadinya tindak pidana korupsi yang lebih besar, terutama dalam sektor kesehatan, perizinan, dan pengadaan barang/jasa (KPK, 2021). Hal ini menunjukkan bahwa regulasi yang ada belum sepenuhnya memberikan efek jera maupun pencegahan yang optimal.

Berbeda dengan Indonesia, beberapa negara seperti Singapura dan Korea Selatan berhasil menekan praktik gratifikasi melalui regulasi yang lebih ketat dan pendekatan *preventive legal framework*. Singapura menerapkan *reverse burden of proof*, di mana setiap pemberian kepada pejabat publik dianggap sebagai suap sampai terbukti sebaliknya (Prevention of Corruption Act, Section 8). Korea Selatan melalui *Kim Young-Ran Act* menetapkan batas nilai hadiah yang sangat rigid serta memperluas subjek hukum hingga

jurnalis dan tenaga pendidik (Republic of Korea, 2016, Articles 8–10). Efektivitas kedua model tersebut memperlihatkan bahwa penguatan kerangka hukum gratifikasi sangat mungkin dilakukan apabila didukung oleh sistem pembuktian modern, struktur pengawasan yang kuat, dan perubahan budaya hukum.

Oleh karena itu, analisis komprehensif mengenai pengaturan gratifikasi dalam hukum Indonesia, disandingkan dengan perbandingan negara lain, menjadi penting untuk menilai sejauh mana regulasi nasional mampu menjawab tantangan pemberantasan korupsi. Selain memberikan evaluasi kritis, makalah ini juga berupaya menawarkan kerangka rekonstruksi hukum yang lebih progresif, agar Indonesia dapat mengembangkan sistem antikorupsi yang tidak hanya represif, tetapi juga preventif dan adaptif terhadap praktik birokrasi kontemporer.

Sebagai landasan teoretis, konsep negara hukum dan demokrasi juga relevan dijadikan pijakan dalam menganalisis persoalan gratifikasi (Mahfud MD, 2010, hlm. 112; Hoesein, 2017; Klitgaard, 1988, hlm. 62–63).

KAJIAN TEORITIS

1. Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana

Tindak pidana korupsi secara umum dipandang sebagai *extraordinary crime* karena sifatnya yang sistemik, berdampak luas, dan berpotensi mengganggu stabilitas pemerintahan serta integritas penyelenggara negara (Mahfud MD, 2010). Dalam konteks Indonesia, sebanyak 30 jenis delik korupsi telah dirumuskan dalam Undang-Undang 31/1999 jo. Undang-Undang 20/2001, mulai dari penyalahgunaan wewenang, suap, pemerasan, penggelapan dalam jabatan, hingga gratifikasi (UU 31/1999 jo. UU 20/2001, Penjelasan Umum).

Klitgaard (1988) menjelaskan bahwa korupsi dapat dipahami melalui formula $C = M + D - A$, yaitu *corruption equals monopoly plus discretion minus accountability*, yang menggambarkan hubungan langsung antara kekuasaan, keleluasaan, dan lemahnya akuntabilitas. Formula ini relevan untuk menjelaskan kerentanan sektor perizinan dan pelayanan publik terhadap praktik gratifikasi sebagai fase awal korupsi.

2. Konsep Gratifikasi dalam Hukum Indonesia

a. Pengertian Gratifikasi

Gratifikasi dalam Pasal 12B Undang-Undang 20/2001 diartikan sebagai pemberian dalam arti luas, termasuk uang, barang, komisi, fasilitas, diskon, tiket perjalanan, dan bentuk layanan lainnya (UU 20/2001, Pasal 12B). Sebuah gratifikasi dapat menjadi tindak pidana apabila memenuhi unsur (1) berhubungan dengan jabatan, dan (2) berlawanan dengan kewajiban atau tugas pejabat publik.

Berbeda dengan suap yang memerlukan kesepakatan jahat (*meeting of minds*), gratifikasi dapat terjadi tanpa niat awal atau perjanjian eksplisit antara pemberi dan penerima (Hamzah, 2018). Oleh karena itu, regulasi gratifikasi lebih menekankan mekanisme pelaporan kepada negara sebagai bentuk kontrol integritas.

b. Gratifikasi sebagai Akar Korupsi

KPK (2021) mencatat bahwa sebagian besar kasus suap bermula dari pemberian kecil yang tidak dilaporkan dan kemudian berkembang menjadi pemberian fasilitas atau balas jasa yang lebih besar. Penelitian Hoesein (2017) menunjukkan bahwa gratifikasi melekat pada kultur patrimonial birokrasi yang ditopang oleh budaya “utang budi”, lemahnya integritas aparatur, minimnya pengawasan, serta belum adanya batasan nilai pemberian yang rigid.

Dengan demikian, gratifikasi tidak hanya merupakan “hadiah”, tetapi juga potensi konflik kepentingan yang dapat berkembang menjadi tindak pidana korupsi apabila tidak dilaporkan kepada otoritas yang berwenang.

3. Pengaturan Gratifikasi dalam Kerangka Perundang-undangan Indonesia

a. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang 31/1999 jo. Undang-Undang 20/2001 menjadi fondasi normatif pengendalian gratifikasi di Indonesia. Pasal 12B menetapkan bahwa setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap sebagai suap apabila terkait jabatan dan berlawanan dengan kewajiban, kecuali dilaporkan kepada KPK dalam waktu 30 hari (UU 20/2001, Pasal 12B).

Pasal 12C mengatur tata cara pelaporan, penilaian, serta penetapan status gratifikasi sebagai milik negara atau bukan (UU 20/2001, Pasal 12C).

Mekanisme *self-reporting system* ini diletakkan sebagai instrumen integritas ASN.

b. Peraturan Tambahan dan Pedoman KPK

Selain UU Tipikor, pengaturan gratifikasi diperkuat oleh UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Undang-Undang KPK 30/2002 jo. 19/2019. KPK juga mengeluarkan Surat Edaran No. B.143/01-13/01/2013 yang menjelaskan jenis gratifikasi yang tidak wajib dilaporkan, seperti hadiah pernikahan atau pemberian dengan nilai kecil dan tanpa konflik kepentingan (KPK, 2013). Namun, sifatnya sebagai *non-binding rule* menyebabkan implementasinya masih menghadapi berbagai celah dalam praktik birokrasi.

4. Perbandingan Pengaturan Gratifikasi di Beberapa Negara

a. Singapura

Singapura menerapkan rezim antikorupsi yang sangat ketat melalui *Prevention of Corruption Act* (PCA). Section 8 menetapkan *reverse burden of proof* di mana setiap pemberian kepada pejabat publik dianggap sebagai suap kecuali penerima dapat membuktikan sebaliknya (PCA, Section 8). CPIB diberi kewenangan luas dalam penyelidikan, termasuk akses ke rekening bank.

b. Korea Selatan

Korea Selatan memberlakukan **Kim Young-Ran Act (2016)** yang mengatur batas nilai pemberian secara rigid: US\$30 untuk makanan, US\$50 untuk hadiah, dan US\$100 untuk hadiah seremonial (Republic of Korea, 2016, Articles 8–10). Aturan ini tidak hanya berlaku untuk ASN, tetapi juga jurnalis dan tenaga pendidik, sehingga menciptakan ekosistem integritas yang lebih komprehensif.

c. Analisis Komparatif

Perbandingan dengan Singapura dan Korea Selatan menunjukkan bahwa Indonesia cenderung menggunakan pendekatan represif, sementara Singapura mengedepankan model *punitive-strict liability* dan Korea Selatan menerapkan model preventif berbasis transparansi (Husa, 2012). Dengan demikian, pengendalian gratifikasi tidak hanya memerlukan ancaman pidana, tetapi juga perangkat pembuktian terbalik, batas nilai pemberian, serta budaya integritas yang kuat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan karakter deskriptif-analitis. Pendekatan ini dipilih karena fokus kajian terletak pada norma hukum yang mengatur gratifikasi serta analisis komparatif terhadap sistem hukum negara lain. Adapun metode yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian (Approach)

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan utama, yaitu:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (statute approach), Digunakan untuk mengkaji ketentuan normatif terkait pengaturan gratifikasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia, termasuk UU 31/1999 jo. UU 20/2001, UU 28/1999, UU 30/2002, KUHP, serta regulasi pelaksanaannya.
- b. Pendekatan Konseptual (conceptual approach), Dipakai untuk menelaah konsep-konsep utama seperti gratifikasi, suap, penyalahgunaan wewenang, konflik kepentingan, dan pembuktian terbalik dalam konteks hukum pidana korupsi.
- c. Pendekatan Perbandingan (comparative approach), Dilakukan untuk membandingkan model pengaturan gratifikasi di Indonesia dengan Singapura dan Korea Selatan, sehingga dapat dievaluasi efektivitas masing-masing rezim dan relevansinya bagi rekonstruksi hukum Indonesia.

2. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, Meliputi peraturan perundang-undangan yang secara langsung berkaitan dengan isu gratifikasi dan tindak pidana korupsi, antara lain:
 - UU 31/1999 jo. UU 20/2001 tentang Tipikor
 - UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih
 - UU 30/2002 jo. UU 19/2019 tentang KPK
 - KUHP
 - Prevention of Corruption Act (Singapura)
 - Kim Young-Ran Act (Korea Selatan)

- b. Bahan Hukum Sekunder Berupa literatur hukum, artikel jurnal, laporan KPK, komentar ahli, buku-buku tentang hukum pidana korupsi, serta publikasi internasional terkait antikorupsi.
 - c. Bahan Hukum Tersier, Seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks, dan pedoman resmi yang relevan dengan topik gratifikasi dan pemberantasan korupsi.
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan menelusuri:

- peraturan perundang-undangan,
- literatur akademik,
- publikasi lembaga antikorupsi,
- putusan pengadilan, dan
- sumber data elektronik resmi.

4. Teknik Analisis

Bahan hukum dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif-kualitatif, dengan langkah-langkah:

1. Inventarisasi dan klasifikasi norma terkait gratifikasi dalam hukum Indonesia.
2. Analisis interpretatif terhadap ketentuan normatif dan doktrin hukum.
3. Perbandingan sistem hukum (*comparative analysis*) antara Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan.
4. Penarikan kesimpulan deduktif, untuk merumuskan rekonstruksi pengaturan gratifikasi yang lebih efektif bagi Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Pengaturan Gratifikasi dalam Sistem Hukum Indonesia

Pengaturan gratifikasi dalam hukum positif Indonesia bertumpu pada Pasal 12B dan Pasal 12C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Ketentuan ini memperluas konsep tindak pidana suap dengan memasukkan setiap bentuk

pemberian yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagai potensi delik, bahkan tanpa adanya kesepakatan eksplisit antara pemberi dan penerima (Hamzah, 2018). Pendekatan tersebut menandai perubahan paradigma dari model klasik korupsi yang mensyaratkan adanya *quid pro quo* menuju model yang lebih preventif melalui kewajiban pelaporan.

Secara normatif, gratifikasi dikonstruksikan sebagai **delik formil**, sehingga tindak pidana dianggap selesai pada saat pemberian diterima, terlepas dari ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang lanjutan. Penerimaan tersebut menimbulkan kewajiban hukum bagi penerima untuk melaporkannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam waktu 30 hari kerja sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12C UU Tipikor. Jika tidak dilaporkan, maka secara hukum pemberian dianggap berhubungan dengan jabatan dan bertentangan dengan kewajiban penerima, kecuali dibuktikan sebaliknya (Busyro Muqoddas, 2014).

Namun, pendekatan normatif ini menyisakan sejumlah persoalan. Pertama, terdapat ketidakjelasan mengenai parameter “berhubungan dengan jabatan” dan “bertentangan dengan kewajiban”, karena UU Tipikor tidak memberikan penjelasan rinci mengenai dua konsep sentral tersebut. Akibatnya, aparat penegak hukum memiliki ruang interpretasi yang sangat luas, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Putusan Mahkamah Agung No. 1261 K/Pid.Sus/2013 menunjukkan adanya perbedaan penafsiran mengenai sejauh mana hubungan jabatan dapat dianggap relevan dalam menilai suatu pemberian (Mahkamah Agung RI, 2013).

Kedua, beban pembuktian dalam tindak pidana gratifikasi masih sepenuhnya berada pada aparat penegak hukum. Berbeda dengan Singapura yang menerapkan *reverse burden of proof* melalui Prevention of Corruption Act Section 8, Indonesia masih mensyaratkan pembuktian aktif dari jaksa (Singapore PCA, 2020). Dalam konteks gratifikasi yang bersifat tersembunyi dan sering tidak disertai bukti transaksi, mekanisme pembuktian ini menjadi tidak efektif. Banyak kasus akhirnya berhenti pada tahap penyelidikan karena minimnya alat bukti.

Selain kelemahan normatif, problem implementatif juga menjadi hambatan. Laporan Tahunan KPK (2021) menunjukkan bahwa tingkat pelaporan gratifikasi masih sangat rendah dibandingkan potensi penerimaan gratifikasi di instansi publik.

Budaya birokrasi yang menganggap pemberian kecil sebagai “tanda terima kasih” menjadi penghalang utama, terlebih ketika pemberi adalah mitra kerja atau bagian dari struktur sosial yang kuat. Hal ini sejalan dengan temuan KemenPAN-RB (2020), yang menunjukkan bahwa Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) di banyak pemerintah daerah belum memiliki kapasitas yang memadai dalam memfasilitasi pelaporan dan edukasi antigratifikasi.

Kendala berikutnya adalah kedudukan Surat Edaran KPK No. B.143/01-13/01/2013 yang hanya bersifat administratif dan tidak memiliki kekuatan mengikat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini sering menimbulkan kesalahpahaman bahwa batas nilai tertentu dapat diterima tanpa implikasi hukum, padahal pemberian sekecil apa pun tetap berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa meskipun pengaturan gratifikasi dalam UU Tipikor merupakan langkah maju, efektivitasnya masih terbatas oleh ketidakpastian normatif, lemahnya budaya pelaporan, dan tidak optimalnya mekanisme pengawasan internal. Sistem hukum Indonesia belum sepenuhnya mampu menjadikan gratifikasi sebagai objek pengawasan yang konsisten, sehingga potensi penyimpangan tetap tinggi terutama di sektor pelayanan publik.

2. Gratifikasi sebagai Akar Korupsi

Gratifikasi memiliki posisi yang sangat penting dalam memahami akar persoalan korupsi di Indonesia. Secara historis maupun empiris, banyak kasus korupsi besar berawal dari pemberian yang tampak sederhana—sebuah bingkisan hari raya, perjalanan dinas yang dibiayai pihak ketiga, atau bahkan sekadar ucapan terima kasih dalam bentuk barang (Hoesein, 2017). Praktik-praktik kecil inilah yang kemudian berkembang menjadi pola hubungan yang tidak sehat antara pemberi dan penerima, membuka ruang terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan pada akhirnya menjelma menjadi tindak pidana suap dalam pengertian yang lebih luas.

Dalam perspektif teori korupsi, Robert Klitgaard menjelaskan bahwa korupsi tumbuh subur ketika terdapat monopoli kekuasaan, keleluasaan diskresi, dan rendahnya akuntabilitas (Klitgaard, 1988, p. 75). Gratifikasi bekerja dalam ruang-ruang tersebut dengan cara yang halus: memberikan rasa kedekatan personal, menciptakan kewajiban sosial dan psikologis untuk membalas, serta menurunkan

sensitivitas moral penerima terhadap konflik kepentingan. Mekanisme ini dikenal sebagai *reciprocity norm*, yaitu kecenderungan seseorang untuk membalas kebaikan walaupun tidak ada permintaan eksplisit (Cialdini, 2006). Dengan demikian, gratifikasi bukan hanya persoalan pemberian, tetapi merupakan instrumen yang menggerus independensi pejabat publik dari dalam.

Budaya patronase yang kuat dalam birokrasi Indonesia semakin memperburuk fenomena gratifikasi. Pejabat publik sering diposisikan sebagai tokoh yang harus dihormati, sehingga pemberian hadiah dianggap bagian dari etika sosial, bukan perilaku yang perlu dicurigai (Aspinall & van Klinken, 2011). Namun, dalam praktiknya, hubungan patron–client ini sering berubah menjadi relasi transaksional yang mempengaruhi keputusan pelayanan publik, pengadaan barang dan jasa, atau penerbitan izin. Dengan jalan ini, gratifikasi kecil dapat menjelma menjadi suap besar.

Dalam banyak kasus, gratifikasi menjadi titik awal yang menentukan dalam proses terbentuknya tindak pidana korupsi. Di sektor kesehatan misalnya, perusahaan farmasi kerap memberikan fasilitas atau perjalanan wisata kepada pejabat dinas kesehatan untuk “memperkuat hubungan baik”, yang pada akhirnya berpengaruh pada keputusan pengadaan obat (KPK, 2021). Dalam konteks perizinan, pemberian bingkisan kecil sering dianggap sebagai cara mempercepat proses administratif, dan ketika praktik ini dibiarkan, ia berkembang menjadi pemerasan terselubung atau pengaturan proyek tertentu (KPK, 2019).

Penting pula menyoroti dimensi psikologis gratifikasi. Studi psikologi sosial menunjukkan bahwa seseorang yang menerima hadiah cenderung mengalami *cognitive dissonance*—konflik batin yang membuat penerima berusaha membenarkan tindakannya agar tidak merasa bersalah (Cialdini, 2006). Pada tahap ini, integritas pejabat publik mulai melemah karena ia merasa bahwa pemberian tersebut wajar atau tidak berbahaya. Padahal, secara hukum, setiap pemberian memiliki potensi menjadi konflik kepentingan yang bisa memengaruhi kewenangan.

KPK dalam berbagai laporannya menyatakan bahwa gratifikasi adalah *entry point corruption*—pintu pertama sebelum hadirnya suap, penggelembungan harga proyek, dan jual beli jabatan (KPK, 2020). Dengan kata lain, jika pengendalian gratifikasi lemah, maka sistem pencegahan korupsi secara keseluruhan juga

melemah. Inilah sebabnya gratifikasi tidak dapat dipandang sebagai perbuatan kecil yang tidak signifikan, melainkan merupakan akar yang merembet menjadi persoalan besar dalam administrasi publik.

Dengan melihat berbagai sudut pandang tersebut, jelas bahwa gratifikasi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem korupsi. Ia muncul dari gabungan faktor budaya, psikologis, kelembagaan, dan kelemahan norma hukum. Tanpa pengendalian gratifikasi yang kuat dan konsisten, upaya pemberantasan korupsi akan selalu dihadapkan pada tantangan struktural yang sulit diatasi, karena akar persoalan tetap terus berkembang di bawah permukaan.

3. Analisis Komparatif Pengaturan Gratifikasi di Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan

Perbandingan pengaturan gratifikasi di Indonesia dengan negara lain menjadi penting untuk memahami sejauh mana efektivitas instrumen hukum yang dimiliki. Singapura dan Korea Selatan merupakan dua yurisdiksi yang sering dijadikan rujukan karena keberhasilan mereka dalam membangun integritas birokrasi dan menekan tingkat korupsi secara signifikan (Transparency International, 2022). Melalui perbandingan ini, dapat terlihat bagaimana perbedaan konstruksi hukum, budaya birokrasi, dan strategi penegakan memainkan peran penting dalam mengendalikan gratifikasi.

Aspek Perbandingan	Indonesia	Singapura	Korea Selatan
Dasar Hukum Utama	UU Tipikor (UU 31/1999 jo. 20/2001)	Prevention of Corruption Act (PCA)	Kim Young-Ran Act (Improper Solicitation and Graft Act)
Definisi Gratifikasi / Gift	Setiap pemberian terkait jabatan yang wajib dilaporkan	Setiap pemberian kepada pejabat diasumsikan korup kecuali dibuktikan sebaliknya	Hadiah dengan batas nilai tertentu; di luar batas dianggap pelanggaran
Sistem Pelaporan	Wajib lapor ke KPK dalam 30 hari	Tidak ada pelaporan; semua hadiah dianggap mencurigakan	Tidak ada kewajiban lapor, tetapi hadiah di atas batas nilai otomatis ilegal

Batasan Nilai	Tidak diatur secara eksplisit dalam UU; hanya SE KPK (tidak mengikat)	Tidak mengenal batas; semua pemberian <i>suspect</i>	Batas 50.000–500.000 won tergantung jenis hadiah
Beban Pembuktian	Pada penuntut umum (kecuali dalam konteks harta kekayaan)	<i>Reverse burden of proof</i> (pejabat wajib membuktikan hadiah tidak terkait jabatan)	Pejabat harus menunjukkan hadiah sesuai batas dan tidak terkait kepentingan
Lembaga Pengawas	KPK (pelaporan berbasis kesadaran individu)	CPIB (sangat kuat, proaktif menyelidiki)	ACRC (mengawasi kepatuhan etika dan perubahan budaya)
Pendekatan Utama	Preventif berbasis pelaporan	Represif berbasis investigasi aktif	Preventif-administratif berbasis batas nilai & etika
Efektivitas	Masih rendah karena budaya permisif dan lemahnya pelaporan	Sangat tinggi; korupsi publik sangat rendah	Efektif mengubah budaya pemberian dan etika publik

Di Indonesia, gratifikasi diperlakukan sebagai bagian dari delik korupsi yang harus dilaporkan oleh penerima dalam waktu 30 hari kerja (UU 20/2001, Pasal 12C). Namun kewajiban pelaporan ini dibebankan sepenuhnya kepada penerima, tanpa pengaturan internal yang ketat tentang mitigasi konflik kepentingan. Dalam konteks pembuktian, Indonesia menganut pendekatan konvensional yang mensyaratkan jaksa menunjukkan keterkaitan antara pemberian dan jabatan penerima. Konstruksi ini membuat penegakan hukum terhadap gratifikasi sering sulit dilakukan, terutama ketika pemberian dilakukan melalui hubungan personal atau terselubung (Muqoddas, 2014, hlm. 90).

Sebaliknya, Singapura mengambil pendekatan yang jauh lebih tegas melalui *Prevention of Corruption Act* (PCA). Undang-undang ini memandang setiap bentuk pemberian kepada pejabat publik sebagai sesuatu yang secara otomatis dicurigai ilegal, kecuali penerima dapat membuktikan sebaliknya (PCA Singapore, Section 8). Dengan demikian, Singapura menerapkan *reverse burden of proof* atau pembalikan beban pembuktian. Pendekatan ini tidak hanya mempersempit ruang pembelaan,

tetapi juga menciptakan standar moral yang lebih tinggi bagi pejabat publik. Hasilnya terlihat nyata—Singapura secara konsisten berada di posisi teratas Indeks Persepsi Korupsi global (Transparency International, 2022).

Di Korea Selatan, pendekatannya berbeda lagi. Negara tersebut memperkenalkan *Improper Solicitation and Graft Act* (Kim Young-Ran Act) pada tahun 2016, yang secara spesifik membatasi nilai pemberian untuk pejabat publik, akademisi, dan jurnalis. Aturan ini menetapkan batas ketat: maksimal 50.000 won untuk konsumsi, 100.000 won untuk hadiah barang, dan 500.000 won untuk acara pribadi seperti pernikahan (Korea ACRC, Kim Young-Ran Act). Pendekatan ini bekerja pada tataran pencegahan dengan menyorot budaya pemberian yang terlalu permisif di masyarakat Korea Selatan. Dampaknya cukup besar karena perubahan perilaku sosial terjadi secara massif setelah aturan ini ditegakkan (Kim, 2018).

Jika ketiga negara tersebut dibandingkan, perbedaan fundamental langsung terlihat. Indonesia menempatkan gratifikasi sebagai bagian dari tindak pidana korupsi yang memerlukan pelaporan, sementara Singapura memperlakukannya sebagai dugaan korupsi sejak awal, dan Korea Selatan memperketatnya melalui administrasi pencegahan yang jelas dan terukur. Dari sisi keberhasilan, pendekatan Singapura dan Korea Selatan terbukti lebih efektif karena mereka tidak hanya mengandalkan mekanisme pelaporan, tetapi juga menetapkan standar perilaku yang ketat serta mengubah budaya birokrasi (Rose-Ackerman & Palifka, 2016).

Dari segi penegakan hukum, Singapura memiliki lembaga antikorupsi independen dan kuat, yaitu *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB), dengan kewenangan luas untuk menyelidiki setiap pemberian kepada pejabat, bahkan tanpa adanya laporan terlebih dahulu (CPIB, 2021). Model ini sangat berbeda dari Indonesia yang sangat bergantung pada laporan, baik dari masyarakat maupun pejabat publik sendiri. Dengan kata lain, Singapura menempatkan kontrol institusional sebagai pusat pemberantasan gratifikasi, bukan sekadar kesadaran individu.

Sementara itu, Korea Selatan menekankan pengawasan internal dan reformasi etika publik, misalnya mewajibkan instansi membangun pendidikan integritas berkala dan menciptakan kode etik yang tegas (ACRC Korea, 2020).

Pendekatan etika ini menjadi pelengkap efektif dalam mencegah gratifikasi sejak akar budaya sosial.

Melalui perbandingan ini dapat dipahami bahwa keberhasilan pengendalian gratifikasi tidak hanya bergantung pada rumusan norma hukum, tetapi juga pada tiga aspek penting: ketegasan regulasi, kekuatan lembaga pengawas, dan perubahan budaya. Indonesia telah memiliki pengaturan normatif yang cukup progresif, namun efektivitasnya masih melemah karena rendahnya kepatuhan pelaporan, lemahnya penegakan hukum, dan kuatnya budaya permisif yang menganggap pemberian sebagai hal lumrah. Pembelajaran dari Singapura dan Korea Selatan menunjukkan bahwa konstruksi hukum yang tegas harus berjalan seiring reformasi budaya birokrasi dan penguatan institusi pengawas agar pengendalian gratifikasi dapat berjalan optimal.

4. Implikasi Praktis bagi Penguatan Regulasi Gratifikasi di Indonesia

Berdasarkan analisis komparatif antara Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan, terdapat sejumlah implikasi praktis yang dapat dijadikan pijakan bagi perbaikan regulasi dan kebijakan pengendalian gratifikasi di Indonesia. Ketiga negara tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pengendalian gratifikasi tidak hanya bergantung pada ketegasan norma hukum, tetapi juga pada konsistensi penegakan, mekanisme pelaporan yang efektif, dan perubahan budaya birokrasi. Dengan mempertimbangkan karakteristik hukum dan sosial di Indonesia, beberapa implikasi praktis berikut menjadi relevan untuk diperhatikan.

Pertama, Indonesia perlu mempertimbangkan perluasan beban pembuktian dalam perkara gratifikasi. Salah satu kelemahan mendasar sistem hukum Indonesia adalah pembuktian yang terlalu bertumpu pada penuntut umum, sehingga banyak kasus gratifikasi sulit dituntaskan karena ketiadaan bukti langsung yang menghubungkan pemberian dengan penyalahgunaan jabatan. Sementara Singapura berhasil menekan tingkat korupsi dengan *reverse burden of proof*, Indonesia masih menempatkan beban terbesar pada aparat penegak hukum. Model pembuktian terbalik tidak harus diadopsi sepenuhnya, namun prinsip dasarnya—bahwa pejabat wajib menjelaskan asal-usul dan konteks pemberian—dapat diintegrasikan dalam sistem pelaporan yang lebih tegas dan terukur. Pendekatan ini akan meningkatkan akuntabilitas pejabat publik secara signifikan.

Kedua, pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahwa pembatasan nilai hadiah dapat menjadi mekanisme preventif yang efektif. Indonesia memang memiliki Surat Edaran KPK terkait batasan nilai pemberian dalam konteks kedinasan dan non-kedinasan, namun SE tersebut tidak mengikat secara hukum dan sering disalahpahami sebagai “legalisasi” pemberian dalam jumlah kecil. Pembatasan nilai yang diatur dalam undang-undang akan memberikan kepastian hukum sekaligus membantu masyarakat dan ASN memahami batasan perilaku yang dapat diterima. Mekanisme administratif seperti ini tidak hanya realistis, tetapi juga mampu mengurangi ruang abu-abu yang selama ini dimanfaatkan untuk menormalisasi gratifikasi.

Ketiga, penguatan Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) di setiap kementerian dan lembaga harus menjadi prioritas. Di Singapura, CPIB memiliki kewenangan luas dan bekerja secara independen untuk menyelidiki pemberian kepada pejabat. Indonesia tidak harus meniru model terpusat tersebut, tetapi perlu memastikan bahwa UPG benar-benar memiliki kapasitas untuk mengelola laporan, memberikan penilaian atas setiap pemberian, dan melakukan mitigasi konflik kepentingan secara efektif. Penguatan ini meliputi peningkatan sumber daya manusia, pelatihan etika publik, serta digitalisasi sistem pelaporan agar lebih mudah diakses dan digunakan secara berkala oleh ASN.

Keempat, Indonesia harus menata kembali pendekatan budaya melalui reformasi etika dan pendidikan integritas. Baik Singapura maupun Korea Selatan menunjukkan bahwa regulasi yang kuat tidak dapat berdiri sendiri tanpa perubahan perilaku sosial dan birokrasi. Dalam konteks Indonesia, budaya pemberian masih sering dibingkai sebagai bentuk penghormatan, sehingga banyak pejabat tidak menyadari bahwa praktik tersebut dapat memicu konflik kepentingan. Pendidikan integritas harus dilakukan secara berkelanjutan, tidak hanya melalui pelatihan formal, tetapi juga melalui kampanye publik, kode etik yang diperkuat, dan keteladanan pimpinan institusi. Perubahan budaya adalah investasi jangka panjang, namun merupakan fondasi paling kuat untuk mengendalikan gratifikasi.

Kelima, perlu dilakukan simplifikasi dan harmonisasi regulasi yang berkaitan dengan gratifikasi. Saat ini, pengaturan gratifikasi tersebar dalam UU Tipikor, UU Administrasi Pemerintahan, UU ASN, peraturan KPK, dan berbagai pedoman

internal lembaga. Fragmentasi tersebut sering menimbulkan kebingungan di kalangan ASN dan masyarakat. Penyusunan satu regulasi induk atau konsolidasi aturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau revisi UU Tipikor dapat membantu menciptakan standar nasional yang lebih jelas, terukur, dan mudah diimplementasikan.

Terakhir, implikasi yang tidak kalah pentingnya adalah pengembangan mekanisme pengawasan berbasis teknologi, seperti aplikasi pelaporan gratifikasi yang terintegrasi dengan sistem informasi kepegawaian dan manajemen konflik kepentingan. Digitalisasi tidak hanya memudahkan proses pelaporan, tetapi juga memungkinkan pengawasan otomatis terhadap pola-pola penerimaan hadiah yang tidak wajar. Dengan demikian, pengendalian gratifikasi tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga preventif melalui pemantauan yang lebih sistematis.

Dari keseluruhan implikasi tersebut dapat dipahami bahwa memperkuat regulasi gratifikasi di Indonesia bukanlah sekadar memperketat norma pidana, melainkan mengembangkan suatu ekosistem pengendalian yang komprehensif. Ekosistem tersebut harus mencakup norma hukum yang jelas, lembaga pengawas yang kuat, mekanisme administrasi yang efektif, serta perubahan budaya yang mendukung integritas sebagai nilai utama penyelenggaraan negara. Jika langkah-langkah ini dilakukan secara simultan, maka pengendalian gratifikasi akan memainkan peran penting dalam memutus rantai korupsi di Indonesia.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan gratifikasi dalam UU Tipikor telah menjadi langkah progresif dalam memperluas rezim pemberantasan korupsi, namun masih belum efektif karena ketidakjelasan norma, rendahnya tingkat pelaporan, serta kesulitan pembuktian oleh aparat penegak hukum. Gratifikasi terbukti memiliki hubungan erat sebagai akar lahirnya praktik korupsi, terutama karena budaya patronase dan toleransi sosial terhadap pemberian yang menyebabkan hubungan transaksional antara masyarakat dan pejabat publik. Perbandingan dengan Singapura dan Korea Selatan menunjukkan bahwa keberhasilan pengendalian gratifikasi sangat dipengaruhi oleh ketegasan norma, kapasitas institusi pengawas,

serta pembentukan budaya integritas publik. Temuan ini menegaskan bahwa Indonesia perlu memperbaiki konstruksi normatif sekaligus memperkuat institusi dan etika birokrasi agar pengendalian gratifikasi berjalan lebih efektif. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada ruang lingkup analisis yang masih fokus pada aspek regulasi dan institusional, sehingga penelitian lanjutan perlu mengembangkan studi empiris mengenai perilaku pelaporan dan efektivitas pengawasan di lapangan.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan perlunya reformulasi norma gratifikasi dalam UU Tipikor agar definisi, batasan nilai, dan kriteria pemberian lebih jelas serta memiliki kepastian hukum. Indonesia juga dapat mempertimbangkan penerapan prinsip pembuktian terbalik secara terbatas terhadap gratifikasi yang tidak dilaporkan, disertai penguatan peran dan kapasitas Unit Pengendalian Gratifikasi pada setiap instansi. Penetapan batas nilai hadiah melalui regulasi yang lebih kuat, penguatan etika publik, serta digitalisasi sistem pelaporan menjadi langkah penting untuk meningkatkan akuntabilitas. Selain itu, KPK dan aparat pengawas internal perlu diberi ruang untuk melakukan pengawasan dan investigasi yang lebih proaktif. Saran ini diharapkan dapat membantu pembentuk kebijakan dalam merancang strategi pengendalian gratifikasi yang lebih komprehensif, adaptif, dan berkelanjutan, sekaligus membuka ruang bagi penelitian selanjutnya mengenai efektivitas implementasi dan dampak sosial dari kebijakan anti-gratifikasi di Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Aspinall, E., & van Klinken, G. (2011). *The state and illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Cialdini, R. (2006). *Influence: The psychology of persuasion*. New York: HarperCollins.
- Hamzah, A. (2018). *Pemberantasan korupsi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Mahfud MD. (2010). *Hukum dan pilar-pilar demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Muqoddas, B. (2014). *Korupsi politik*. Jakarta: Kompas.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Artikel Jurnal

Hoesein, S. (2017). Gratifikasi sebagai akar korupsi dalam administrasi publik. *Jurnal Integritas KPK*, 3(2).

Kim, J. (2018). The enforcement of the Kim Young-Ran Act and its societal impact. *Journal of Korean Law*.

Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Surat Edaran Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor B.143/01-13/01/2013 tentang Himbauan Terkait Gratifikasi.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1261 K/Pid.Sus/2013.

Peraturan dan Regulasi Internasional

Anti-Corruption and Civil Rights Commission (Republic of Korea). (2016). *Improper Solicitation and Graft Act (Kim Young-Ran Act)*, Articles 8–10.

Prevention of Corruption Act (Singapore). Section 8.

Laporan Lembaga/Institusi

Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC). (2020). *Integrity assessment report*. Seoul: ACRC.

Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). (2021). *Annual report*. Singapore: CPIB.

Kementerian PAN-RB. (2020). *Evaluasi zona integritas tahun 2020*. Jakarta: KemenPAN-RB.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2019). *Modus-modus korupsi dalam perizinan dan pengadaan barang/jasa*. Jakarta: KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020). *Pedoman pengendalian gratifikasi* (Edisi revisi). Jakarta: KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020). *Tren gratifikasi dan konflik kepentingan*. Jakarta: KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2021). *Laporan tahunan: Analisis gratifikasi*. Jakarta: KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2021). *Laporan tahunan: Sektor kesehatan*. Jakarta: KPK.

Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2022*. Berlin: Transparency International.

Transparency International. (2022). *CPI rankings*. Berlin: Transparency International.