



## Analisis efektivitas dan kendala implementasi Sistem Pengendalian Internal (SPI) sebagai tindak lanjut rekomendasi BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kupang tahun 2023

Florentina Nuwa<sup>1</sup>, Irene Rambu<sup>2</sup>, Risna Dja<sup>3</sup>, Natalia Maia<sup>4</sup>, Monica De Jesus<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Katolik Widya Mandira

<sup>1</sup>[auranuwa040502@gmail.com](mailto:auranuwa040502@gmail.com), <sup>2</sup>[ireniarambu@gmail.com](mailto:ireniarambu@gmail.com), <sup>3</sup>[djarizsna@gmail.com](mailto:djarizsna@gmail.com), <sup>4</sup>[nataliarosalinamaia@gmail.com](mailto:nataliarosalinamaia@gmail.com),

<sup>5</sup>[monikadjesus11@gmail.com](mailto:monikadjesus11@gmail.com)

### Info Artikel

#### Sejarah artikel:

Diterima 12 Desember 2025

Disetujui 3 Januari 2026

Diterbitkan 28 Januari 2026

#### Kata kunci:

Sistem Pengendalian Intern;  
Efektivitas SPI;  
Pengelolaan Keuangan  
Daerah; Kendala  
Implementasi; Kabupaten  
Kupang

#### Keywords :

Internal Control System;  
SPI Effectiveness; Public  
Financial Management;  
Implementation Challenges;  
Kupang Regency

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas serta kendala utama implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) sebagai tindak lanjut rekomendasi BPK pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang Tahun 2023. Meskipun desain SPI telah mengikuti ketentuan PP Nomor 60 Tahun 2008, implementasinya dinilai belum optimal dalam mencegah kesalahan dan penyimpangan pengelolaan keuangan daerah. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi terhadap PPK SKPD, bendahara, dan pejabat struktural terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas SPI terhambat oleh kelemahan pada unsur kegiatan pengendalian, manajemen risiko, dan pemantauan, yang tercermin dari temuan audit BPK berupa ketidaktepatan rekonsiliasi, verifikasi dokumen, serta ketidaktertiban pelaporan keuangan. Kendala utama yang mempengaruhi pelaksanaan SPI berasal dari tiga faktor dominan: (1) Faktor SDM sebagai kendala paling signifikan, terutama terkait keterbatasan kompetensi teknis, beban kerja yang tinggi, serta rotasi jabatan yang tidak disertai transfer knowledge; (2) Faktor kelembagaan berupa belum terintegrasinya sistem informasi keuangan serta minimnya dukungan anggaran pelatihan; dan (3) Faktor budaya organisasi, yang ditandai dengan rendahnya komitmen pimpinan (*tone at the top*) dan persepsi pelaksana yang memandang SPI hanya sebagai tuntutan administratif. Selain itu, pemahaman pengelolaan keuangan mengenai prinsip dasar SPI masih bervariasi, sehingga praktik pengendalian lebih bersifat formalistik. Temuan ini menunjukkan perlunya perbaikan kapasitas SDM, penguatan kelembagaan, serta perubahan budaya pengendalian agar SPI mampu berfungsi sebagai alat manajemen risiko yang efektif.

### ABSTRACT

*This study analyzes the effectiveness and key challenges in implementing the Internal Control System (SPI) as a follow-up to the recommendations of the Audit Board of Indonesia (BPK) on the 2023 Local Government Financial Statements of Kupang Regency. Although the SPI design formally complies with Government Regulation No. 60 of 2008, its implementation has not yet effectively prevented errors and irregularities in financial management. Using a qualitative descriptive approach, data were collected through in-depth interviews, observations, and document reviews involving financial management officers (PPK SKPD), treasurers, and structural officials. The findings indicate that SPI effectiveness is hindered by weaknesses in control activities, risk management, and monitoring, as evidenced by recurring BPK audit findings such as inconsistent reconciliations, inadequate document verification, and inaccurate financial reporting. Three dominant factors were identified as major obstacles: (1) Human resource constraints—limited technical competence, disproportionate workloads, and rapid staff rotation without adequate knowledge transfer; (2) Institutional limitations—non-integrated financial information systems and insufficient training budgets; and (3) Organizational culture issues—weak leadership commitment (*tone at the top*) and perceptions of SPI as merely an administrative compliance requirement. Furthermore, varying levels of understanding among financial officers result in SPI practices that are procedural rather than substantive. These findings highlight the need for capacity-building initiatives, institutional strengthening, and cultural transformation to enable SPI to function as an effective risk management instrument.*



©2026 Florentina Nuwa, Irene Rambu, Risna Dja, Natalia Maia, Monica De Jesus.

Diterbitkan oleh Program Studi Akuntansi, Institut Koperasi Indonesia. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY NC (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

## PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan negara dan daerah merupakan salah satu aspek krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Tata kelola keuangan publik yang baik (*good public governance*) menuntut adanya kepastian bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan, serta mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat (Mardiasmo, 2018). Salah satu instrumen utama dalam mewujudkan tata kelola tersebut adalah Sistem Pengendalian Intern (SPI).

SPI berfungsi sebagai mekanisme pengawasan melekat yang membantu organisasi sektor publik dalam memastikan tercapainya tujuan, baik dari sisi efektivitas dan efisiensi operasional, keandalan pelaporan keuangan, maupun kepatuhan pada hukum dan regulasi. Menurut PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, SPI terdiri atas lima unsur utama, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Kelima unsur ini harus terintegrasi dalam seluruh tahapan pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pemeriksaan keuangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006 memberikan mandat kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk menilai sejauh mana SPI telah dirancang dan diimplementasikan dengan baik dalam entitas pemerintahan, termasuk pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas SPI merupakan salah satu kriteria penting yang digunakan dalam memberikan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kupang Tahun 2023 menegaskan hal tersebut. Dalam laporan pemeriksaan, BPK menyatakan bahwa salah satu aspek utama yang dievaluasi adalah efektivitas desain dan implementasi SPI di seluruh SKPD, selain kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (A.2.313\_LK\_Kab. Kupang\_2023). Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan Kabupaten Kupang dalam memperoleh opini yang baik dari BPK tidak hanya bergantung pada ketepatan penyajian laporan keuangan, tetapi juga pada sejauh mana SPI berjalan secara efektif di semua lini pemerintahan daerah. Namun, implementasi SPI di daerah seringkali menghadapi tantangan yang cukup besar. Beberapa penelitian dan hasil evaluasi BPK menunjukkan bahwa kelemahan SPI umumnya terkait dengan: (1) keterbatasan sumber daya manusia (SDM), terutama dalam hal kompetensi aparatur pengelola keuangan daerah; (2) persoalan kelembagaan, misalnya struktur organisasi yang belum mendukung pelaksanaan pengendalian intern secara optimal; serta (3) faktor budaya organisasi, di mana praktik birokrasi dan kebiasaan kerja terkadang tidak selaras dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas (Wibowo, 2020; Halim, 2019).

Di Kabupaten Kupang, peran SPI menjadi semakin penting mengingat besarnya jumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mencapai 57 unit (A.2.313\_LK\_Kab. Kupang\_2023). Kompleksitas pengelolaan anggaran dalam lingkup yang luas tersebut menimbulkan risiko kesalahan dan penyimpangan jika tidak diimbangi dengan pengendalian intern yang memadai. Temuan BPK atas kelemahan SPI pada tahun-tahun sebelumnya juga menjadi catatan bahwa masih diperlukan perbaikan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas tata kelola keuangan daerah. Keberhasilan penerapan SPI juga sangat ditentukan oleh persepsi dan pemahaman pengelola keuangan daerah, seperti Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK SKPD) dan bendahara. Jika para pengelola ini tidak memiliki kesadaran mengenai urgensi SPI atau kurang memahami prosedur bakunya, maka pengendalian intern hanya akan berjalan secara administratif tanpa memberikan manfaat nyata dalam mencegah kesalahan dan penyimpangan. Dengan kata lain, SPI bukan hanya soal desain sistem, melainkan juga soal bagaimana sistem tersebut diinternalisasi dan dijalankan oleh para pelaksana di lapangan.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana efektivitas desain dan implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) di seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kupang dalam mencegah kesalahan dan penyimpangan pengelolaan keuangan daerah?; 2) Apa saja faktor-faktor dominan (SDM, kelembagaan, atau budaya organisasi) yang menjadi kendala utama bagi setiap SKPD dalam melaksanakan SPI secara maksimal?; 3) Bagaimana persepsi dan pemahaman para pengelola keuangan daerah (PPK SKPD, Bendahara) terhadap urgensi dan prosedur baku pelaksanaan SPI?

Adapun tujuan dilakukan penelitian ini adalah: 1) Untuk mengetahui Bagaimana efektivitas desain dan implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) di seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kupang dalam mencegah kesalahan dan penyimpangan pengelolaan keuangan

daerah; 2) Untuk mengetahui Apa saja faktor-faktor dominan (SDM, kelembagaan, atau budaya organisasi) yang menjadi kendala utama bagi setiap SKPD dalam melaksanakan SPI secara maksimal; 3) Untuk mengetahui Bagaimana persepsi dan pemahaman para pengelola keuangan daerah (PPK SKPD, Bendahara) terhadap urgensi dan prosedur baku pelaksanaan SPI?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena fokus kajiannya adalah memahami secara mendalam efektivitas desain dan implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Kupang.

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, di mana penelitian ini berusaha memaparkan kondisi nyata di lapangan terkait pelaksanaan SPI tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel. Menurut Moleong (2019), penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk menggambarkan fenomena secara sistematis berdasarkan data yang diperoleh dari informan melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi.

Informan dalam penelitian ini adalah aparatur pengelola keuangan daerah, antara lain Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK SKPD), bendahara, serta pejabat struktural yang terkait dengan implementasi SPI. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling, yakni memilih informan yang dianggap paling mengetahui dan terlibat langsung dalam pelaksanaan SPI (Sugiyono, 2019).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga cara utama. Pertama, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan kunci untuk menggali persepsi, pemahaman, dan pengalaman mereka dalam menjalankan SPI. Kedua, observasi, yaitu mengamati langsung mekanisme kerja dan prosedur pengendalian intern di SKPD. Ketiga, studi dokumentasi, yang meliputi telaah terhadap dokumen laporan keuangan, hasil pemeriksaan BPK, serta peraturan yang berkaitan dengan SPI.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan model analisis interaktif dari Miles, Huberman, & Saldana (2014), yang meliputi tiga tahap, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan memilah informasi penting yang sesuai dengan fokus penelitian, penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif, dan kesimpulan ditarik untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Efektivitas Desain dan Implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI)**

Secara desain, SPI Kabupaten Kupang dinilai cukup memadai berdasarkan kepatuhan pada kerangka SPIP (PP No. 60 Tahun 2008). Dokumen formal seperti Standar Operasional Prosedur (SOP) pengelolaan keuangan, pedoman akuntansi, dan struktur organisasi yang memisahkan fungsi otorisasi, pelaksanaan, dan pencatatan umumnya sudah tersedia di SKPD. Namun, efektivitas desain terhambat oleh kompleksitas regulasi yang sering berubah dan ketidaksesuaian SOP dengan kondisi operasional riil di lapangan, terutama di SKPD dengan wilayah kerja luas atau karakteristik layanan unik. Hal ini menyebabkan desain SPI secara teoritis baik, namun sulit diterapkan secara praktis.

Secara implementasi, SPI di SKPD Kabupaten Kupang dinilai belum sepenuhnya efektif dalam mencegah kesalahan dan penyimpangan. Indikasi ketidakefektifan ini tercermin dari temuan-temuan audit eksternal, seperti yang disebutkan dalam LHP BPK Tahun 2023. Kegagalan utama implementasi terlihat pada:

1. Kegiatan pengendalian yang lemah: Banyak SKPD tidak konsisten dalam melaksanakan rekonsiliasi periodik, verifikasi dokumen pendukung, dan pengawasan melekat secara berjenjang.
2. Manajemen risiko yang belum optimal: SKPD cenderung pasif dalam mengidentifikasi dan memitigasi risiko keuangan di awal siklus anggaran, melainkan hanya bereaksi setelah masalah terjadi.
3. Insiden kesalahan dan penyimpangan: Adanya kasus keterlambatan penyetoran pajak, kelebihan pembayaran pekerjaan, atau pencatatan aset yang tidak akurat menunjukkan bahwa pengendalian yang ada gagal bertindak sebagai mekanisme pencegahan yang kuat.

### **Faktor-faktor Dominan Kendala Pelaksanaan**

Berdasarkan analisis efektivitas yang rendah, faktor-faktor dominan yang menjadi kendala utama pelaksanaan SPI di Kabupaten Kupang diidentifikasi sebagai berikut, diurutkan berdasarkan tingkat dominasinya:

1. Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) (Paling Dominan)

Keterbatasan SDM ini nyata pada beberapa aspek: kuantitas dan beban kerja pelaksana keuangan (PPK SKPD dan Bendahara) yang tidak proporsional, menyebabkan rutinitas pengendalian sering terlewat karena fokus beralih ke tugas mendesak, kompetensi dan sertifikasi yang belum memadai di bidang akuntansi atau manajemen risiko publik, sehingga pemahaman teknis terhadap prosedur baku SPI menjadi dangkal; serta rotasi yang cepat pada posisi pengelola keuangan tanpa didukung *transfer knowledge* dan pelatihan intensif, yang mengakibatkan hilangnya memori kelembagaan dan kesinambungan pengendalian terganggu.

2. Faktor Kelembagaan

Faktor ini bertindak sebagai kendala yang memperumit pelaksanaan SPI. Kendala ini terlihat jelas dari kurangnya dukungan Teknologi Informasi (IT), di mana belum terintegrasinya seluruh sistem pengelolaan keuangan dan aset (*real-time*) seperti SIMDA, SIPD, atau SAKTI menyulitkan proses rekonsiliasi dan verifikasi data, yang merupakan kegiatan pengendalian kunci. Selain itu, alokasi anggaran pelatihan untuk pengembangan kapasitas SPIP dan manajemen risiko bagi SKPD masih minim, mencerminkan bahwa peningkatan kapasitas pengendalian belum menjadi prioritas kelembagaan dalam alokasi sumber daya.

3. Faktor Budaya Organisasi

Faktor ini menjadi kendala non-teknis yang memiliki dampak jangka panjang terhadap iklim pengendalian. Hal ini ditandai dengan kurangnya *Tone at the Top*, di mana komitmen dan penekanan dari pimpinan SKPD (Kepala SKPD) seringkali bersifat normatif belaka—SPI dianggap sebagai tuntutan administrasi belaka, bukan sebagai alat strategis manajemen risiko. Budaya ini diperkuat oleh adanya toleransi terhadap kesalahan kecil atau kelalaian prosedural, yang secara perlahan menciptakan lingkungan yang permisif. Kelalaian-kelalaian kecil tersebut terakumulasi dan pada akhirnya berpotensi meningkatkan risiko penyimpangan keuangan yang lebih besar, mengikis integritas sistem pengendalian secara keseluruhan.

### **Persepsi dan Pemahaman Pengelola Keuangan Daerah**

Rendahnya efektivitas SPI di SKPD Kabupaten Kupang menunjukkan adanya korelasi kuat dengan dimensi kognitif dan perilaku pelaksana, yaitu persepsi dan pemahaman para pengelola keuangan daerah (PPK SKPD dan Bendahara). Mayoritas pelaksana keuangan cenderung memiliki persepsi rendah terhadap urgensi SPI, yang mana sistem pengendalian lebih dipandang sebagai beban administrasi dan tuntutan kepatuhan formal yang harus dipenuhi semata untuk menghindari temuan audit, bukan sebagai alat manajerial proaktif yang membantu mereka mencapai tujuan SKPD dan memitigasi risiko keuangan secara internal. Persepsi reaktif ini diperkuat oleh fakta bahwa urgensi SPI baru dirasakan tinggi menjelang akhir tahun anggaran atau saat pemeriksaan BPK, sehingga SPI diposisikan sebagai mekanisme pemadam kebakaran (reaktif), bukan sebagai mekanisme pencegahan risiko yang terintegrasi sejak awal proses anggaran.

Masalah persepsi ini diperburuk oleh pemahaman teknis yang tidak merata terhadap prosedur baku SPI. Meskipun terdapat panduan dan SOP, pemahaman fungsional terhadap mekanisme pengendalian (misalnya, pemisahan fungsi otorisasi dan pencatatan, atau pentingnya review berjenjang) belum seragam di seluruh SKPD. Bendahara mungkin menguasai aspek pencatatan, namun PPK SKPD mungkin kurang memahami peran kritis mereka dalam otorisasi berbasis risiko. Lebih lanjut, pelaksana keuangan sering kali cenderung hanya mengikuti template dokumen tanpa sepenuhnya memahami rasionalitas dan prinsip pengendalian yang mendasari prosedur tersebut. Ketergantungan pada template ini menyebabkan pelaksana menjadi kaku dan tidak mampu berinovasi atau mengambil keputusan pengendalian yang tepat ketika dihadapkan pada kasus atau situasi tak terduga yang tidak tercakup dalam prosedur standar, yang pada akhirnya menjadikan SDM sebagai mata rantai terlemah dalam sistem pengendalian internal daerah.

## KESIMPULAN

Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa efek implementasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) di seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kupang berada pada level yang belum maksimal, sebagaimana dikonfirmasi oleh temuan audit eksternal BPK Tahun 2023. Meskipun desain SPI secara formal mengikuti kerangka Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, sistem tersebut gagal berfungsi secara proaktif sebagai mekanisme pencegahan dan manajemen risiko, yang ditunjukkan oleh terus berlanjutnya kesalahan dan penyimpangan operasional. Kegagalan implementasi ini didorong oleh kendala yang bersifat multisektoral, di mana Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) teridentifikasi sebagai kendala paling dominan, mencakup keterbatasan kuantitas SDM, rendahnya kompetensi teknis, dan destabilisasi akibat rotasi jabatan yang cepat. Kendala SDM ini diperparah oleh Faktor Kelembagaan (kurangnya dukungan IT terintegrasi dan minimnya alokasi pelatihan) dan Faktor Budaya Organisasi (kurangnya komitmen pimpinan dan adanya toleransi terhadap kelalaian prosedural). Akar permasalahan dari kelemahan SDM ini terletak pada dimensi kognitif dan perilaku, yaitu persepsi dan pemahaman para pengelola keuangan (PPK SKPD dan Bendahara) yang cenderung reaktif; mereka memandang SPI hanya sebagai kewajiban kepatuhan administratif untuk menghindari sanksi, bukan sebagai alat manajerial strategis. Oleh karena itu, perbaikan fundamental SPI di Kabupaten Kupang harus berfokus pada peningkatan kompetensi dan perubahan paradigma SDM agar sistem pengendalian dapat bergerak dari sekadar formalitas menjadi instrumen manajemen risiko yang efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPKP. (2019). *Membangun Tata Kelola Keuangan Daerah Melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*. Jakarta: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Halim, A. (2019). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Keempat. Jakarta: Salemba Empat.
- Haryanto, E. (2021). *Persepsi Aparatur dan Implementasi Pengendalian Intern Pemerintah*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indonesia. Badan Pemeriksa Keuangan. (2023). *Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang Tahun 2023*. Nomor Dokumen: A.2.313\_LK\_Kab. Kupang\_2023.
- Indonesia. Pemerintah. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*.
- Mardiasmo. (2018). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Edisi Ketiga. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Moleong, L. J. (2019). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tuasikal, S. A. (2015). *Peran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dalam Efektivitas SPI*. Jurnal Akuntansi Pemerintah.
- Wibowo. (2020). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Edisi Kelima. Jakarta: Rajawali Pers.