



**Penyertaan Modal Daerah Sebagai Arena Politik Anggaran:
Perspektif *Political Economy of Accounting* (PEA) pada
Pemerintah Provinsi Gorontalo**
***Regional Equity Participation as an Arena of Budget Politics: A
Political Economy of Accounting Perspective on the Gorontalo
Provincial Government***

Bala Bakri

Fakultas Ekonomi Dan Bisnis
Universitas Ichsan Sidenreng Rappang
Email: bala.insetter@gmail.com

Abstrak

Studi penyertaan modal daerah umumnya menilai kelayakan investasi, dividen, dan kontribusinya terhadap pendapatan daerah, tetapi belum banyak menjelaskan bagaimana angka-angka tersebut diproduksi dan digunakan dalam politik anggaran. Penelitian ini menganalisis pembentukan dan perubahan kebijakan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Bank SulutGo serta fungsi angka akuntansi dalam distribusi sumber daya dan legitimasi kebijakan. Penelitian menggunakan studi kasus kualitatif berpusat pada dokumen, yang diperkuat wawancara semi-terstruktur dengan dua informan kunci dari Badan Keuangan Provinsi Gorontalo dan Bank SulutGo. Dokumen anggaran, laporan keuangan, regulasi, laporan perusahaan, dan keterangan wawancara dikodekan secara tematik berdasarkan dimensi distribusi, legitimasi, relasi kekuasaan, dan nilai publik. Temuan menunjukkan bahwa perubahan besaran modal dan keputusan menunda penambahan modal bukan semata hasil kalkulasi teknis, melainkan keluaran dari pertemuan kebutuhan permodalan bank, kapasitas fiskal, persetujuan politik, dan prioritas Pilkada. Angka modal, dividen, dan ruang fiskal dapat melegitimasi pilihan kebijakan yang berlawanan. Artikel ini memperluas *Political Economy of Accounting* ke konteks bank pembangunan daerah lintas provinsi dan menawarkan evaluasi yang memisahkan imbal hasil pemegang saham, kualitas layanan pemerintah, serta kontribusi pembangunan daerah sebagai dimensi nilai publik.

Kata kunci: *Political Economy of Accounting*; politik anggaran; penyertaan modal daerah; pemerintah daerah; nilai publik.

Abstract

*Studies of regional government equity participation commonly assess investment feasibility, dividends, and contributions to regional revenue, while paying less attention to how accounting numbers are produced and used in budget politics. This study examines the formation and change of the Gorontalo Provincial Government's equity participation policy in Bank SulutGo and the role of accounting numbers in resource distribution and policy legitimation. It employs a document-centred qualitative case study supported by semi-structured interviews with two key informants from the Provincial Financial Agency and Bank SulutGo. Budget documents, financial statements, regulations, corporate reports, and interview evidence were thematically coded through the dimensions of distribution, legitimation, power relations, and public value. The findings show that changes in the amount of capital and the decision to suspend additional capital were not merely technical calculations, but outcomes of interactions among the bank's capital needs, fiscal capacity, political approval, and election financing priorities. Capital, dividend, and fiscal-space figures could legitimize opposing policy choices. The article extends *Political Economy of Accounting* to a cross-provincial regional development bank and proposes an evaluation framework that distinguishes shareholder returns, government service quality, and regional development contributions as dimensions of public value.*

Keywords: *Political Economy of Accounting; budget politics; regional equity participation; local government; public value.*

I. PENDAHULUAN

Kebijakan penyertaan modal daerah menempati posisi khas dalam pengelolaan keuangan publik. Bagi pemerintah daerah, penyertaan modal merupakan investasi jangka panjang yang diharapkan memperkuat badan usaha milik daerah, menghasilkan dividen, dan mendukung perekonomian wilayah. Namun, sumber dananya berasal dari APBD yang pada saat bersamaan diperlukan untuk pelayanan dasar, infrastruktur, program sosial, dan kewajiban pemerintahan lainnya. Setiap keputusan menempatkan modal karena itu selalu mengandung biaya peluang dan pilihan distribusi, bukan sekadar transaksi pemindahan kas menjadi investasi.

Penyertaan modal kepada badan usaha milik daerah merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal daerah dalam menjaga likuiditas kas ke daerah, peningkatan pendapatan asli daerah dan peningkatan perekonomian daerah. Tujuan dari pelaksanaan penyertaan modal oleh pemerintah daerah kepada badan usaha milik daerah yakni untuk mendapatkan bagi hasil usaha baik berupa laba atau deviden sebagai bagian dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang menjadi salah satu komponen di dalam pendapatan asli daerah.

Secara hukum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk membentuk atau menambah modal BUMD. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 menempatkannya sebagai pengeluaran pembiayaan yang harus memiliki dasar peraturan daerah dan memperoleh persetujuan dalam proses APBD (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2020; Republik Indonesia, 2014, 2017, 2019). Kerangka ini menghadirkan dua karakter sekaligus, yaitu modal yang telah dipisahkan dikelola melalui logika korporasi, sedangkan keputusan pemisahan dan evaluasi manfaatnya tetap berada dalam ranah politik-publik.

Salah satu alternatif yang dinilai efektif dalam kegiatan investasi daerah sebagai Upaya pemerintah daerah dalam mengoptimalkan PAD, adalah melalui penyertaan modal daerah pada BUMD ataupun jenis bidang usaha lain yang mampu memberikan pengembalian/return yang cukup tinggi. Hal tersebut merupakan cara yang cukup efektif mengingat bahwa penggalan potensi PAD dari pajak dan retribusi daerah secara serampangan justru dapat mengganggu perekonomian daerah.

Studi penyertaan modal pada BUMD dan bank pembangunan daerah umumnya menilai pertumbuhan aset, efisiensi, profitabilitas, dividen, atau kontribusi terhadap pendapatan asli daerah. Dalam konteks Bank SulutGo, Hamid et al. (2025) menemukan bahwa tambahan modal berhubungan dengan ekspansi aset dan efisiensi, tetapi belum otomatis terkonversi menjadi peningkatan kinerja keuangan yang sebanding. Eman et al. (2024) menyoroti

tekanan pemenuhan modal inti dan pilihan konsolidasi Bank SulutGo. Kedua studi penting untuk menjelaskan kinerja dan regulasi perbankan, tetapi belum menelusuri bagaimana nominal modal berubah sepanjang siklus anggaran, siapa yang memiliki kewenangan untuk mengesahkannya, serta bagaimana angka dipakai untuk membenarkan pilihan fiskal.

Keterbatasan itu dapat dibaca melalui *Political Economy of Accounting* (PEA). PEA memandang akuntansi bukan sebagai teknologi netral, melainkan sebagai praktik yang bekerja dalam lingkungan ekonomi, sosial, dan politik (Cooper & Sherer, 1984; Tinker, 1980). Angka anggaran dapat merepresentasikan kondisi fiskal, tetapi juga memilih aspek realitas yang dianggap penting, mengatur visibilitas kepentingan, dan mengarahkan perhatian pengambil keputusan. Burchell et al. (1980) menunjukkan bahwa akuntansi memiliki peran yang berubah sesuai ketidakpastian tujuan dan pengetahuan organisasi. Literatur mutakhir pun mendorong penelitian akuntansi sektor publik agar lebih peka terhadap konteks, pluralitas nilai, dan aktor yang membentuk ukuran kinerja (Grossi et al., 2023; Leca & Laguecir, 2023).

Dalam penganggaran publik, pilihan angka selalu berhadapan dengan kelangkaan sumber daya dan kompetisi prioritas. Wildavsky dan Caiden (2004) serta Rubin (2019) menempatkan anggaran sebagai hasil interaksi institusional dan politik, bukan produk kalkulasi tunggal. Bukti yang lebih baru menunjukkan bahwa keterbatasan fiskal dapat memengaruhi reliabilitas rencana investasi pemerintah daerah (Mancini & Tommasino, 2023), sedangkan keberlanjutan lokal menuntut pengambilan keputusan yang menyeimbangkan kondisi finansial dengan kebutuhan sosial (Sinervo & Laihonen, 2024). Dalam konteks Indonesia, Lhutfi et al. (2024) menunjukkan bahwa praktik penganggaran pemerintah daerah perlu dibaca melalui distribusi sumber daya dan relasi kepentingan, bukan hanya kepatuhan prosedural.

Persoalan lainnya adalah ukuran keberhasilan. Dividen memang penting bagi kapasitas fiskal, tetapi tidak mencakup seluruh tujuan bank pembangunan daerah. Perspektif nilai publik menggeser perhatian dari keluaran keuangan semata menuju manfaat yang diciptakan melalui kebijakan, layanan, dan hasil sosial (Virtanen & Jalonen, 2024). Sharma dan Kaur (2025) memperlihatkan bahwa akuntansi nilai publik dapat menghubungkan keputusan pendanaan dengan dampaknya bagi warga. Konsekuensinya, penyertaan modal perlu dinilai sekaligus dari imbal hasil finansial, kualitas layanan pemerintah, akses pembiayaan sektor produktif, dan distribusi manfaat regional. Oleh karena itu, Konsekuensi dari Penyertaan Modal Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha BUMD dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD (Khoirunnisa dan Zulkifli, 2025).

Kesenjangan penelitian terletak pada belum terhubungnya tiga rumpun tersebut. Studi investasi daerah cenderung memperlakukan nilai modal dan dividen sebagai variabel ekonomi; studi penguatan perbankan berfokus pada kecukupan modal dan konsolidasi; sedangkan studi PEA pemerintah daerah lebih banyak menganalisis proses penganggaran umum atau agenda pembangunan. Belum banyak penelitian yang menjelaskan penyertaan modal pada BPD sebagai proses politik produksi angka, terlebih dalam konfigurasi bank lintas provinsi yang sekaligus menjadi penerima modal, penghasil dividen, dan penyedia layanan kas pemerintah.

Bank SulutGo menjadi locus penelitian yang menarik karena struktur kelembagaannya melampaui hubungan satu pemerintah dengan satu BUMD. Bank ini beroperasi untuk wilayah Sulawesi Utara dan Gorontalo, dimiliki oleh pemerintah provinsi serta kabupaten/kota di kedua wilayah bersama pemegang saham nonpemerintah, dan berkedudukan di Manado (Bank SulutGo, 2024a; Eman et al., 2024). Dalam ranah global, beberapa literatur menunjukkan bahwa kepemilikan pemerintah pada bank tetap signifikan dan selalu terkait dengan konteks kelembagaan serta tujuan kebijakan yang beragam (Panizza, 2024). Bagi Pemerintah Provinsi Gorontalo, posisi sebagai pemegang saham minoritas lintas provinsi membuat manfaat modal daerah tidak cukup dinilai melalui laba agregat bank; manfaat itu perlu dilacak kembali ke wilayah, sektor, dan layanan publik Gorontalo.

Fenomena empiris memperlihatkan perubahan angka yang material. Kebijakan Umum APBD 2023 mencantumkan rencana penyertaan modal Rp5 miliar, sedangkan APBD Perubahan menganggarkan Rp10.969.310.090 dan merealisasikan Rp10 miliar. Pada 2024 tidak terdapat tambahan modal karena kapasitas fiskal diprioritaskan untuk mendukung Pilkada Serentak (Pemerintah Provinsi Gorontalo, 2023b, 2024, 2025). Di sisi penerimaan, dividen meningkat selama 2022–2024. Perubahan ini menegaskan bahwa angka modal tidak tetap sejak perencanaan: ia bergerak melalui pembahasan, pengesahan, perubahan APBD, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

Pergerakan angka tersebut memunculkan pertanyaan yang tidak dapat dijawab oleh analisis rasio semata. Mengapa rencana awal meningkat dalam APBD Perubahan? Bagaimana kebutuhan permodalan bank, kemampuan fiskal, persetujuan DPRD, dan kalender politik membentuk keputusan? Apakah kenaikan dividen cukup untuk mewakili kepentingan publik Gorontalo? Pertanyaan ini penting karena angka yang sama dapat berfungsi berbeda: sebagai bukti kelayakan investasi, batas kemampuan fiskal, target korporasi, atau bahasa legitimasi keputusan.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan: (1) bagaimana kebijakan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Bank SulutGo dibentuk dan diubah sepanjang siklus anggaran; (2) bagaimana kepentingan fiskal, korporasi, dan politik berinteraksi di dalamnya; dan (3) bagaimana angka modal, dividen, dan ruang fiskal digunakan untuk membangun legitimasi kebijakan. Kebaruan penelitian terletak pada penerapan

PEA terhadap BPD lintas provinsi dan perbedaan analitis antara manfaat bagi pemegang saham, manfaat layanan pemerintah, serta *development additionality* di wilayah asal modal. Secara teoretis, penelitian menunjukkan bagaimana angka bekerja dalam arena penyertaan modal; secara praktis, penelitian menawarkan kerangka evaluasi berbasis nilai publik yang dapat digunakan pemerintah daerah dan DPRD.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus kritis. Kasus dibatasi pada kebijakan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Bank SulutGo, dengan unit analisis berupa proses pembentukan, perubahan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan selama 2022–2024. Desain studi kasus dipilih karena keputusan tersebut tidak dapat dipisahkan dari siklus APBD, struktur kepemilikan bank lintas provinsi, regulasi perbankan, hubungan eksekutif–legislatif, dan kondisi fiskal daerah (Creswell & Poth, 2018). Penelitian diposisikan sebagai studi berpusat pada dokumen; wawancara digunakan untuk menjelaskan kronologi dan menguji konsistensi penafsiran dokumen, bukan sebagai satu-satunya sumber klaim.

Data sekunder mencakup Kebijakan Umum APBD Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2023; Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo untuk tahun anggaran 2022, 2023, dan 2024 yang diterbitkan pada 2023–2025; laporan tahunan Bank SulutGo 2024; informasi resmi kerja sama pengelolaan Rekening Kas Umum Daerah; regulasi penyertaan modal dan pengelolaan keuangan daerah; serta *Roadmap Penguatan Bank Pembangunan Daerah 2024–2027*. Dokumen dipilih apabila memuat sekurang-kurangnya satu dari lima informasi: rencana modal, anggaran setelah perubahan, realisasi, saldo investasi, atau dividen dan manfaat layanan. Pembatasan ini memungkinkan jejak angka diperiksa lintas tahap dan lintas dokumen.

Data primer berasal dari wawancara semi-terstruktur pada 2026 dengan dua informan kunci yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan institusional dan pengetahuan atas objek. Informan BKPG-01 merupakan pejabat/pegawai Badan Keuangan Provinsi Gorontalo yang memahami penganggaran dan penyertaan modal daerah. Informan BSG-02 merupakan pejabat/pegawai Bank SulutGo di Gorontalo yang memahami hubungan bank dengan pemegang saham daerah dan kebijakan permodalan. Wawancara membahas kronologi keputusan, alasan perubahan alokasi, posisi fiskal 2024, ekspektasi bank, dividen, dan manfaat bagi daerah. Durasi wawancara tidak diseragamkan, melainkan mengikuti ketercapaian seluruh topik panduan. Kode disederhanakan tanpa mencantumkan tahun agar identitas institusional tetap terbaca tetapi tidak menimbulkan tafsir bahwa tahun pada kode merupakan tahun data anggaran.

Analisis mengikuti alur kondensasi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dan verifikasi (Miles et al., 2020). Pertama, seluruh angka diekstraksi

ke dalam matriks kronologis yang membandingkan rencana, anggaran perubahan, realisasi, saldo investasi, dan dividen. Kedua, teks dokumen dan wawancara diberi kode terbuka, seperti 'kebutuhan modal bank', 'kemampuan fiskal', 'persetujuan anggaran', 'Pilkada', 'dividen', 'RKUD', dan 'manfaat sektor produktif'. Ketiga, kode dikelompokkan secara aksial ke dalam empat kategori analitis: distribusi sumber daya, legitimasi, relasi kekuasaan, dan nilai publik. Keempat, kategori ditafsirkan dengan kerangka PEA Cooper dan Sherer (1984), dengan perhatian pada konteks institusional, distribusi biaya/manfaat, dan kepentingan yang dibuat terlihat atau tidak terlihat oleh angka.

Keabsahan temuan dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi waktu. Pernyataan informan dibandingkan dengan dokumen anggaran dan laporan keuangan; angka pada satu tahun diperiksa terhadap saldo tahun berikutnya; dan interpretasi tentang perubahan kebijakan dibedakan menjadi tiga tingkat: bukti langsung, inferensi analitis, dan hal yang belum dapat dipastikan. Karena penelitian tidak memperoleh risalah lengkap pembahasan APBD dan tidak mewawancarai anggota DPRD, perubahan angka diperlakukan sebagai bukti adanya hasil keputusan yang berubah, tetapi tidak digunakan untuk menuduh konflik kepentingan, transaksi politik, atau motif personal yang tidak didukung data. Langkah ini penting agar kritik PEA tetap berbasis bukti.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Perubahan Angka dan Bargaining dalam Siklus Anggaran 2023

Dokumen keuangan menunjukkan bahwa nilai penyertaan modal kepada Bank SulutGo berubah sepanjang siklus anggaran 2023. Dalam Kebijakan Umum APBD, Pemerintah Provinsi Gorontalo merencanakan Rp5 miliar. Pada APBD Perubahan, anggarannya menjadi Rp10.969.310.090, kemudian direalisasikan Rp10 miliar atau 91,16% dari pagu perubahan. Perbedaan itu bukan kesalahan aritmetika, melainkan jejak tiga momen keputusan: perencanaan awal, pengesahan perubahan, dan pelaksanaan.

Perubahan nilai tersebut diringkaskan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Dinamika penyertaan modal tahun 2023

Tahapan kebijakan 2023	Nilai penyertaan modal
Rencana dalam Kebijakan Umum APBD	Rp5.000.000.000
Anggaran setelah perubahan	Rp10.969.310.090
Realisasi penyertaan modal	Rp10.000.000.000
Realisasi terhadap anggaran perubahan	91,16%

Sumber: diolah dari Kebijakan Umum APBD 2023 dan LKPD Pemerintah Provinsi Gorontalo 2023.

Secara prosedural, APBD dapat berubah karena perkembangan pendapatan, SiLPA, penyesuaian belanja, kebutuhan pembiayaan, atau hasil pembahasan eksekutif–DPRD. Karena itu, kenaikan dari rencana awal tidak

dengan sendirinya menunjukkan penyimpangan. Namun, perubahan lebih dari dua kali rencana awal menuntut argumentasi publik yang lebih kuat: kebutuhan apa yang berubah, siapa yang mengusulkan penyesuaian, indikator manfaat apa yang dijanjikan, dan alternatif belanja apa yang dikorbankan. Dokumen yang tersedia memperlihatkan hasil perubahan, tetapi belum membuka secara memadai proses argumentasi yang melahirkannya.

Dari perspektif PEA, angka Rp5 miliar, Rp10,969 miliar, dan Rp10 miliar bukan tiga cara menuliskan realitas yang sama. Masing-masing mewakili batas kemungkinan dan koalisi alasan pada tahap berbeda. Cooper dan Sherer (1984) menekankan bahwa laporan akuntansi perlu dibaca dalam konteks distribusi kepentingan; Burchell et al. (1980) menunjukkan bahwa angka dapat berfungsi sebagai jawaban, sarana pembelajaran, atau mesin rasionalisasi, bergantung pada ketidakpastian keputusan. Dalam kasus ini, angka awal berfungsi sebagai rencana, angka perubahan sebagai hasil otorisasi politik, dan angka realisasi sebagai batas kemampuan eksekusi.

Perubahan tersebut mengindikasikan adanya *bargaining* institusional dalam arti bahwa keputusan akhir merupakan hasil interaksi kebutuhan perusahaan, kapasitas fiskal, dan persetujuan anggaran. Akan tetapi, bukti yang tersedia belum cukup untuk menyimpulkan bentuk tawar-menawar, aktor yang dominan, konflik kepentingan, atau insentif personal. Perbedaan ini penting: PEA tidak mengharuskan peneliti menuduh adanya transaksi tersembunyi, tetapi mengharuskan peneliti menanyakan mengapa hasil keputusan berubah dan siapa yang menanggung konsekuensi distribusionalnya. Pendekatan berpusat pada aktor juga mengingatkan bahwa ukuran kinerja memperoleh makna melalui penggunaan oleh aktor, bukan dari angka itu sendiri (Leca & Laguecir, 2023).

3.2. Investasi, Dividen, dan Batas Ukuran Kinerja Finansial

Saldo penyertaan modal Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Bank SulutGo tercatat Rp68.176.180.014 pada akhir 2022. Setelah realisasi tambahan Rp10 miliar pada 2023, saldo meningkat menjadi Rp78.176.180.014 dan tidak berubah pada 2024. Pada sisi penerimaan, dividen meningkat selama tiga tahun pengamatan (Pemerintah Provinsi Gorontalo, 2023a, 2024, 2025).

Tabel 2. Nilai investasi dan penerimaan dividen 2022–2024

Tahun	Dividen Bank SulutGo	Nilai investasi tercatat	Rasio dividen/investasi
2022	Rp5.590.830.014	Rp68.176.180.014	8,20%
2023	Rp11.012.325.878	Rp78.176.180.014	14,09%
2024	Rp11.580.368.337	Rp78.176.180.014	14,81%

Sumber: diolah dari LKPD Pemerintah Provinsi Gorontalo tahun anggaran 2022–2024.

Rasio pada Tabel 2 merupakan perbandingan sederhana, bukan *internal rate of return*. Dividen suatu tahun bersumber dari laba periode sebelumnya, sedangkan tambahan modal dapat disetor pada waktu berbeda. Walau demikian, tren tersebut memberi dasar bahwa kepemilikan saham menghasilkan manfaat

fiskal. Temuan ini konsisten dengan pentingnya melihat kapasitas aset dan efisiensi, tetapi juga menguatkan peringatan Hamid et al. (2025) bahwa pertumbuhan modal tidak otomatis sama dengan peningkatan seluruh dimensi kinerja bank.

“...tentu bukan rahasia umum, setiap tambahan investasi pasti juga akan memberikan tambahan dividen bagi pemegang saham. Oleh karena itu logika bisnis manapun juga tidak akan membantu itu bahwa setiap pengeluaran ekonomi akan mengharapkan dampak ekonomi juga...” (BSG-01).

Masalah politik muncul ketika dividen dipilih sebagai ukuran utama atau satu-satunya. Pilihan indikator menentukan manfaat mana yang terlihat. Dividen membuat kontribusi fiskal mudah dibandingkan, tetapi tidak menjelaskan lokasi penyaluran kredit, akses UMKM, dukungan pertanian dan perikanan, kualitas pengelolaan kas daerah, atau distribusi layanan antarwilayah. PEA membaca dominasi dividen sebagai penyempitan ruang evaluasi: nilai publik yang sulit dikuantifikasi menjadi kurang terlihat dibandingkan arus kas yang mudah dilaporkan.

Perspektif nilai publik menuntut hubungan antara input modal, proses perbankan, layanan, dan hasil bagi warga ditelusuri secara utuh (Virtanen & Jalonen, 2024). Sharma dan Kaur (2025) juga menunjukkan bahwa informasi akuntansi dapat diarahkan untuk menilai dampak pendanaan terhadap kesejahteraan, bukan berhenti pada realisasi dan imbal hasil. Dengan demikian, kenaikan dividen merupakan temuan penting, tetapi statusnya adalah satu dimensi dari keberhasilan, bukan kesimpulan final tentang manfaat penyertaan modal.

3.3. Pilkada 2024, Kompetisi Fiskal, dan Legitimasi Penundaan Modal

LKPD 2024 menunjukkan tidak ada tambahan penyertaan modal kepada Bank SulutGo. Alasan yang mengemuka adalah kebutuhan pendanaan Pilkada Serentak dan keterbatasan ruang fiskal. Informan dari Badan Keuangan menegaskan bahwa keputusan tersebut berhubungan langsung dengan kewajiban pemerintah menyediakan anggaran pemilihan.

“Memang tahun 2024 itu Pemprov Gorontalo tidak mengalokasi penambahan modal pada Bank SulutGo, karena pada tahun 2024 ada pemilihan kepala daerah serentak. Ada kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan anggaran guna mendukung pesta demokrasi tersebut” (BKPG-01).

Keterangan tersebut dikonfirmasi oleh informan Bank SulutGo, yang menyatakan bahwa manajemen telah memahami sejak awal bahwa tahun politik akan membatasi kemampuan pemegang saham daerah untuk menambah modal.

“Kami dari pihak manajemen Bank SulutGo sebenarnya sudah tahu sejak awal bahwa pada tahun 2024 kita memasuki tahun politik, ketika setiap pemerintah daerah berkewajiban mengucurkan dana hibah untuk mendukung pelaksanaan Pilkada” (BSG-02).

Kedua keterangan memiliki titik temu, penundaan modal bukan penolakan terhadap bank, melainkan perubahan urutan prioritas. Dari sudut rasionalitas fiskal, keputusan itu dapat dipahami sebagai perlindungan terhadap kewajiban yang tidak dapat ditunda. Dari sudut PEA, ia menunjukkan bahwa kalender politik mengubah struktur pembiayaan dan ruang investasi. Penyertaan modal bersaing dengan kebutuhan lain; keputusan tentang 'berapa' sekaligus merupakan keputusan tentang 'apa yang tidak dibiayai' pada waktu yang sama.

Temuan ini menguatkan argumen bahwa anggaran merupakan arena alokasi nilai dan kekuasaan (Rubin, 2019; Wildavsky & Caiden, 2004). Ia juga sejalan dengan Mancini dan Tommasino (2023), yang menunjukkan pentingnya reliabilitas rencana investasi ketika pemerintah lokal menghadapi batas fiskal, serta Sinervo dan Laihonon (2024), yang menekankan ketegangan antara keberlanjutan sosial dan finansial dalam keputusan lokal. Tanpa peta jalan jangka menengah, modal daerah cenderung mengikuti sisa ruang fiskal tahunan dan menjadi rentan terhadap siklus politik.

Kasus 2023–2024 memperlihatkan simetri legitimasi. Ketika modal ditambah, kebutuhan permodalan dan dividen menjadi bahasa pembenaran. Ketika modal ditunda, kebutuhan Pilkada dan ruang fiskal menjadi bahasa pembenaran. Kedua argumen dapat sah, tetapi publik perlu melihat asumsi, biaya peluang, dan konsekuensi dari masing-masing pilihan. Transparansi karena itu bukan hanya mempublikasikan nominal akhir, melainkan menjelaskan perubahan alasan dan prioritas sepanjang siklus anggaran.

3.4. Posisi Ganda Pemerintah dan Tata Kelola Bank Lintas Provinsi

Hubungan Pemerintah Provinsi Gorontalo dengan Bank SulutGo tidak berhenti pada hubungan pemegang saham dan perusahaan. Bank SulutGo juga mengelola Rekening Kas Umum Daerah (RKUD), dan kerja sama itu dilanjutkan pada September 2024 (Bank SulutGo, 2024b). Pemerintah dengan demikian menempatkan modal pada bank, menerima dividen, menyimpan kas, dan membeli layanan transaksi dari institusi yang sama. Struktur lintas provinsi menambah kompleksitas karena keputusan strategis berada dalam konfigurasi banyak pemegang saham dan yurisdiksi.

Pemerintah Provinsi Gorontalo menjalankan sedikitnya tiga peran yang perlu dibedakan secara analitis:

1. pemegang saham yang mengharapkan kesehatan bank, pertumbuhan nilai, dan dividen;
2. pengelola keuangan publik yang wajib menjaga keamanan, likuiditas, serta efisiensi kas daerah; dan
3. pengguna jasa yang berhak menuntut kualitas layanan, teknologi, biaya, dan akses yang kompetitif.

Ketiga peran dapat saling menguatkan, tetapi juga menciptakan risiko kaburnya kriteria. Dividen yang baik tidak otomatis membuktikan bahwa layanan RKUD paling efisien; kedekatan sebagai pengguna jasa tidak otomatis menjadi

dasar penambahan modal; dan kebutuhan permodalan bank tidak boleh meniadakan kewajiban uji biaya peluang APBD. Karena itu, keputusan investasi, evaluasi layanan RKUD, dan penilaian mandat pembangunan harus memiliki indikator serta forum pertanggungjawaban yang berbeda.

Kajian Eman et al. (2024) menunjukkan bahwa Bank SulutGo menghadapi tekanan penguatan modal dan pilihan konsolidasi, sedangkan Panizza (2024) memperlihatkan bahwa kepemilikan pemerintah pada bank selalu membawa kombinasi tujuan komersial dan kebijakan. Dalam konteks Gorontalo, kombinasi itu diperumit oleh posisi pemegang saham yang manfaatnya harus dinilai pada dua level: kesehatan bank secara keseluruhan dan manfaat terukur yang kembali ke perekonomian Gorontalo. Akuntabilitas tidak cukup berhenti pada laporan korporasi konsolidasian.

3.5. Distribusi Sumber Daya dan *Development Additionality*

Ketika Rp10 miliar dipindahkan dari kas daerah menjadi modal bank pada 2023, dana itu tidak lagi tersedia untuk belanja langsung pada tahun yang sama. Pemerintah menukar likuiditas jangka pendek dengan harapan manfaat jangka menengah dan panjang. PEA mengarahkan perhatian bukan hanya pada besaran pemindahan, tetapi pada tujuan penggunaan dana, kelompok penerima manfaat, dan biaya kesempatan yang ditanggung masyarakat (Cooper & Sherer, 1984; Tinker, 1980).

Tambahan modal dapat memperkuat kecukupan modal, ekspansi kredit, teknologi, jaringan layanan, atau pemenuhan regulasi. Setiap penggunaan mempunyai konsekuensi distribusional berbeda. Mandat investasi daerah sendiri mencakup manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2012). Modal yang terutama menopang kredit konsumtif menghasilkan pola manfaat yang berbeda dari modal yang memperluas pembiayaan UMKM, pertanian, perikanan, pariwisata, koperasi, atau usaha baru. Karena Bank SulutGo beroperasi lintas provinsi, indikator agregat bank tidak otomatis menjawab berapa tambahan aktivitas ekonomi yang terjadi di Gorontalo.

Evaluasi perlu membedakan *financial additionality* dan *development additionality*. Dimensi pertama mencakup penguatan modal, pertumbuhan aset, efisiensi, laba, dan dividen. Dimensi kedua menilai perubahan yang terjadi karena adanya modal publik: bertambahnya debitur yang sebelumnya tidak terlayani, meningkatnya pembiayaan sektor produktif, meluasnya akses layanan di wilayah tertinggal, terbentuknya lapangan kerja, dan berkurangnya kesenjangan pembiayaan antarwilayah. Roadmap OJK menempatkan BPD sebagai bank yang harus sehat, kompetitif, dan berkontribusi terhadap program strategis daerah serta UMKM (Otoritas Jasa Keuangan, 2024).

Data yang tersedia belum memuat jejak penggunaan tambahan modal berdasarkan sektor, wilayah, dan kelompok penerima. Karena itu, penelitian tidak menyimpulkan bahwa nilai publik telah atau belum tercipta; penelitian

menunjukkan bahwa sistem pelaporan saat ini belum cukup untuk membuktikannya. Temuan negatif ini substantif: ketika data distribusi kredit lokal tidak disandingkan dengan modal yang berasal dari APBD Gorontalo, akuntabilitas publik berhenti pada input dan imbal hasil, sementara rantai hasil pembangunan tetap tidak terlihat.

3.6. Angka Akuntansi sebagai Instrumen Legitimasi

Analisis dokumen dan wawancara mengidentifikasi empat kelompok angka yang berperan dalam pembentukan legitimasi. Angka-angka tersebut bukan informasi palsu; persoalannya terletak pada aspek realitas yang ditonjolkan dan alternatif kebijakan yang menjadi kurang terlihat.

1. angka kebutuhan modal bank, yang membingkai penambahan modal sebagai dukungan terhadap kesehatan dan rencana bisnis perusahaan;
2. angka kemampuan fiskal, yang menetapkan batas mengenai apakah pemerintah mempunyai ruang untuk berinvestasi;
3. angka dividen, yang membingkai investasi sebagai sumber penerimaan dan bukti keberhasilan; dan
4. angka kebutuhan pembiayaan politik-pemerintahan, terutama Pilkada, yang menjelaskan perubahan urutan prioritas.

Jika pembahasan hanya berfokus pada dividen, penyertaan modal tampak sebagai investasi yang menguntungkan. Jika pembahasan berfokus pada layanan dasar, modal tampak sebagai biaya peluang. Jika pembahasan berfokus pada kecukupan modal bank, penyertaan tampak sebagai kewajiban strategis. Keempat representasi dapat benar secara parsial, tetapi tidak satu pun mampu mewakili seluruh konsekuensi kebijakan. Inilah fungsi legitimasi angka: bukan menciptakan kebohongan, melainkan menyeleksi realitas yang paling mendukung keputusan tertentu.

Temuan ini memperluas argumen Cooper dan Sherer (1984) dari laporan korporasi ke siklus pembiayaan daerah. Ia juga mengkonkretkan temuan Lhutfi et al. (2024) bahwa penganggaran lokal perlu dipahami melalui relasi distribusi dan kepentingan. Sejalan dengan Grossi et al. (2023), akuntansi sektor publik yang relevan harus mengakui pluralitas nilai dan memperlihatkan siapa yang memperoleh manfaat serta siapa yang menanggung biaya. Karena itu, transparansi yang memadai perlu menyajikan modal, dividen, biaya peluang, risiko, layanan, dan hasil pembangunan secara bersamaan.

Aspek kekuasaan paling jelas terlihat pada hak menentukan ukuran keberhasilan. Ketika ukuran dibatasi pada realisasi dan dividen, aktor yang menguasai data keuangan dapat mendefinisikan kebijakan sebagai berhasil tanpa harus membuktikan distribusi manfaat regional. Ketika indikator kredit UMKM, sektor produktif, akses wilayah, dan kualitas layanan diwajibkan, ruang pertanggungjawaban meluas kepada masyarakat. Dengan kata lain, politik angka tidak hanya berlangsung pada penetapan nominal modal, tetapi juga pada pemilihan apa yang dihitung sebagai hasil.

3.7. Rekonstruksi Evaluasi dan Implikasi Kebijakan Berbasis Nilai Publik

Temuan penelitian mengharuskan evaluasi penyertaan modal melampaui realisasi dan dividen. Kerangka berikut mengintegrasikan kinerja finansial, kapasitas fiskal, pembangunan ekonomi, layanan publik, dan tata kelola. Pemisahan dimensi mencegah satu indikator mendominasi keseluruhan penilaian.

Tabel 3. Kerangka Evaluasi Penyertaan Modal Berbasis Nilai Publik

Dimensi	Indikator minimum
Kinerja finansial	Laba, dividen, pertumbuhan aset, efisiensi, kesehatan bank, dan risiko nilai investasi
Kontribusi fiskal	Kontribusi terhadap PAD, kestabilan penerimaan, proyeksi arus kas, dan biaya peluang APBD
Pembangunan ekonomi	Kredit UMKM dan sektor produktif Gorontalo, debitur baru, sebaran wilayah, dan pekerjaan tercipta
Pelayanan publik	Keamanan dan kualitas RKUD, efisiensi transaksi, digitalisasi, akses, serta kepuasan pengguna
Tata kelola	Transparansi usulan modal, kontrak kinerja, pelaporan penggunaan dana, pengawasan DPRD, dan keterbukaan hasil

Sumber: dikembangkan dari temuan penelitian dan literatur PEA serta nilai publik.

Kerangka tersebut perlu diterapkan pada tiga tahap. Evaluasi *ex ante* menilai kelayakan, tujuan penggunaan, skenario risiko, biaya peluang, dan target wilayah. Pemantauan selama investasi menilai penggunaan modal, perkembangan kredit, layanan, dan kepatuhan. Evaluasi *ex post* membandingkan target dengan hasil finansial dan pembangunan. Ríos et al. (2024) menunjukkan bahwa transparansi dan faktor politik berhubungan dengan pencapaian tujuan pemerintah lokal; Nukpezah et al. (2025) juga menegaskan hubungan keterbukaan anggaran dengan kualitas demokrasi dan kebebasan. Dalam kasus ini, keterbukaan perlu dimulai dari penjelasan atas perubahan antara rencana awal, anggaran perubahan, dan realisasi.

Implikasi kebijakan yang langsung dapat diterapkan adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah Provinsi Gorontalo menyusun peta jalan penyertaan modal jangka menengah yang memuat target kepemilikan, kebutuhan modal, ruang fiskal, risiko, proyeksi dividen, dan sasaran pembangunan. Peta jalan mengurangi ketergantungan pada sisa kapasitas tahunan dan perubahan kalender politik.
2. Setiap usulan tambahan modal dilengkapi kajian investasi yang dapat ditelaah DPRD dan publik, sekurang-kurangnya berisi tujuan penggunaan, skenario manfaat-risiko, biaya peluang, serta penjelasan atas perubahan nominal selama pembahasan anggaran.
3. Pemerintah menetapkan *shareholder expectation* atau kontrak kinerja yang membedakan target finansial, target layanan RKUD, dan target kontribusi

pembangunan Gorontalo. Target pembangunan harus terukur berdasarkan sektor, wilayah, dan kelompok penerima manfaat.

4. Evaluasi Bank SolutGo sebagai penerima modal dipisahkan dari evaluasinya sebagai penyedia layanan RKUD. Pemisahan ini mencegah dividen dipakai sebagai pengganti bukti kualitas layanan atau sebaliknya.
5. Laporan tahunan kepada DPRD dan masyarakat memuat rekonsiliasi rencana–anggaran–realisasi, penggunaan modal, distribusi kredit Gorontalo, kualitas pembiayaan, dividen, risiko, dan capaian nilai publik. Informasi yang bersifat rahasia perbankan tetap dapat dilindungi melalui penyajian agregat.

Rekonstruksi ini menyatukan implikasi teoretis dan praktis. Secara teoretis, ia menempatkan indikator sebagai arena yang diperebutkan, bukan daftar teknis yang netral. Secara praktis, ia mengubah pertanyaan evaluasi dari ‘berapa modal dan dividen’ menjadi ‘manfaat apa yang tercipta, bagi siapa, di wilayah mana, dengan biaya dan risiko apa’. Pergeseran tersebut merupakan inti penerapan nilai publik pada penyertaan modal daerah.

IV. KESIMPULAN

Penyertaan modal Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Bank SolutGo merupakan arena politik anggaran karena nominalnya dibentuk melalui pertemuan kebutuhan permodalan bank, kemampuan fiskal, otorisasi politik, dan perubahan prioritas pemerintahan. Dinamika 2023 dan penundaan modal pada 2024 menunjukkan bahwa angka tidak hanya mencatat keputusan; angka menjadi bahasa yang membuat penambahan maupun penundaan modal tampak rasional. Kontribusi teoretis penelitian adalah memperluas PEA ke kebijakan penyertaan modal pada BPD lintas provinsi. Temuan menegaskan bahwa politik akuntansi berlangsung pada dua titik, yaitu penetapan nominal sumber daya dan penetapan indikator keberhasilan. Dividen menunjukkan manfaat finansial, tetapi tidak dapat menggantikan bukti tentang kualitas layanan, distribusi kredit, dan *development additionality* bagi Gorontalo. Ketiadaan data tersebut bukan sekadar kekurangan pelaporan, melainkan batas substantif akuntabilitas publik. Secara praktis, pemerintah dan DPRD perlu menilai modal melalui peta jalan jangka menengah, kajian biaya peluang, kontrak kinerja multidimensi, pemisahan fungsi pemegang saham dan pengguna jasa, serta pelaporan manfaat berdasarkan sektor dan wilayah. Kerangka ini memungkinkan kebijakan dinilai bukan hanya dari kepatuhan dan penerimaan dividen, tetapi dari kemampuan modal publik menciptakan nilai yang dapat diverifikasi bagi masyarakat Gorontalo.

V. KETERBATASAN PENELITIAN

Penelitian berpusat pada dokumen dan hanya diperkuat dua informan kunci dari Badan Keuangan Provinsi Gorontalo dan Bank SolutGo. Penelitian belum melibatkan DPRD, Biro Ekonomi, kantor pusat Bank SolutGo, pemerintah daerah pemegang saham lain, Otoritas Jasa Keuangan, debitur UMKM, atau pengguna layanan. Dokumentasi durasi wawancara juga tidak seragam. Karena risalah

rinci pembahasan APBD dan data distribusi penggunaan tambahan modal tidak tersedia, penelitian tidak menyimpulkan motif personal, konflik kepentingan, atau dampak pembangunan yang belum dapat diverifikasi.

Penelitian lanjutan perlu membangun studi multiaktor dan lintas-provinsi, memeriksa notulen pembahasan anggaran dan RUPS, serta menelusuri data kredit berdasarkan sektor, wilayah, jenis debitur, dan periode sebelum–sesudah penambahan modal. Desain tersebut memungkinkan pengujian yang lebih kuat atas hubungan antara bargaining anggaran, tata kelola kepemilikan, kinerja bank, dan penciptaan nilai publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank SulutGo. (2024a). *Laporan tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Utara Gorontalo tahun 2024*.
- Bank SulutGo. (2024b). *BSG dan Pemerintah Provinsi Gorontalo melanjutkan kerja sama strategis pengelolaan Rekening Kas Umum Daerah*.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A. G., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5–27. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(80\)90017-3](https://doi.org/10.1016/0361-3682(80)90017-3)
- Cooper, D. J., & Sherer, M. J. (1984). The value of corporate accounting reports: Arguments for a political economy of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 9(3–4), 207–232. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(84\)90008-4](https://doi.org/10.1016/0361-3682(84)90008-4)
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE.
- Eman, G. A., Karamoy, H., & Lambey, R. (2024). Analisis penerapan penguatan permodalan oleh Otoritas Jasa Keuangan di PT. Bank SulutGo. *Manajemen Bisnis dan Keuangan Korporat*, 2(1), 12–25. <https://doi.org/10.58784/mbkk.87>
- Grossi, G., Steccolini, I., Adhikari, P., Brown, J., Christensen, M., Cordery, C., Ferry, L., Lassou, P., McDonald III, B., Raudla, R., Sicilia, M., & Vinnari, E. (2023). The future of public sector accounting research: A polyphonic debate. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 20(1), 1–37. <https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2022-0135>
- Hamid, H., Saprudin, S., Masiaga, N., & Masjhur, M. A. R. (2025). Analisis dampak investasi modal pemerintah daerah terhadap pertumbuhan aset, efisiensi, dan kinerja keuangan Bank SulutGo. *Balance: Jurnal Akuntansi dan Manajemen*, 4(3), 1624–1638. <https://doi.org/10.59086/jam.v4i3.927>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah*.

- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Khoirunnisa, Fatma dan Zulkifli (2025). Efektivitas Penyertaan Modal Dan Kontribusi Laba PT Bank Bpd DIY Terhadap PAD Provinsi DIY. *Jurnal Akuntansi dan Bisnis (Akuntansi)* Vol 5, No.1, Mei 2025, pp. 159 -169. <https://doi.org/10.51903/jiab.v5i1.957>
- Leca, B., & Laguecir, A. (2023). Expanding public sector performance measurement and management research with actor-centred approaches in new institutionalism. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(5), 608–620. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2022-0180>
- Lhutfi, I., Ludigdo, U., Rusydi, M. K., & Baridwan, Z. (2024). Political economy of accounting perspectives on sustainable development goals toward local government's budgeting in Indonesia. *Cogent Social Sciences*, 10(1), Article 2388170. <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2388170>
- Mancini, A. L., & Tommasino, P. (2023). Fiscal rules and the reliability of public investment plans: Evidence from local governments. *European Journal of Political Economy*, 79, Article 102415. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2023.102415>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE.
- Nukpezah, J. A., Ntow, M., & Ahmadu, A. S. (2025). Democracy, freedom, and budget transparency: A multinational analysis. *Public Integrity*, 27(4), 457–470. <https://doi.org/10.1080/10999922.2024.2347078>
- Otoritas Jasa Keuangan. (2024). *Roadmap penguatan Bank Pembangunan Daerah 2024–2027*.
- Panizza, U. (2024). Bank ownership around the world. *Journal of Banking & Finance*, 166, Article 107255. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2024.107255>
- Pemerintah Provinsi Gorontalo. (2023a). *Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2022—Audited*.
- Pemerintah Provinsi Gorontalo. (2023b). *Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2023*.
- Pemerintah Provinsi Gorontalo. (2024). *Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2023—Audited*.
- Pemerintah Provinsi Gorontalo. (2025). *Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo per 31 Desember Tahun Anggaran 2024*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

- Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah*.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Ríos, A.-M., Guillamón, M.-D., & Benito, B. (2024). The influence of local government transparency on the implementation of the sustainable development goals in municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 36(4), 417–444. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2023-0229>
- Rubin, I. S. (2019). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (9th ed.). CQ Press.
- Sharma, U. P., & Kaur, A. (2025). Public value and public sector accountability in New Zealand. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 37(3), 363–392. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2023-0169>
- Sinervo, L.-M., & Laihonon, H. (2024). New development: Public managers between a rock and a hard place—Social-financial sustainability in local government. *Public Money & Management*, 44(6), 559–564. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2351133>
- Tinker, A. M. (1980). Towards a political economy of accounting: An empirical illustration of the Cambridge controversies. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 147–160. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(80\)90031-8](https://doi.org/10.1016/0361-3682(80)90031-8)
- Virtanen, P., & Jalonen, H. (2024). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: An integrated conceptual framework. *Public Management Review*, 26(8), 2331–2354. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111>
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2004). *The new politics of the budgetary process* (5th ed.). Pearson Longman.