

BAB I

PENDAHULUAN

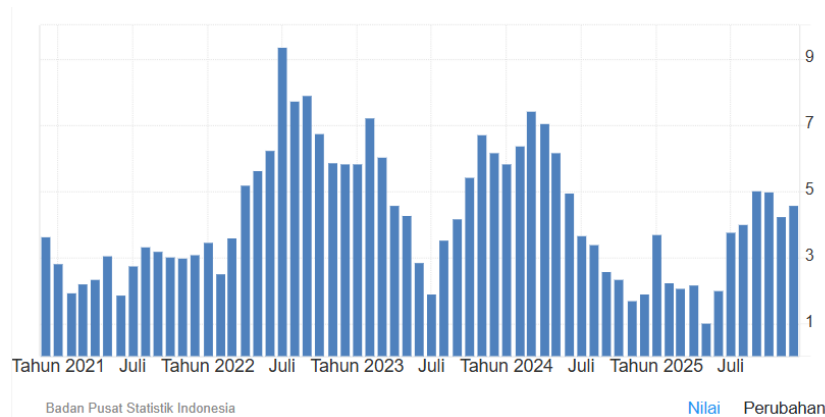
1.1 Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan suatu keadaan dimana kebutuhan pangan mulai dari aspek ketersediaan, kejangkauan, kualitas dan keamanan serta keberlanjutannya dapat terpenuhi (Partini & Sari, 2022). Sehingga, dalam hal ini ketahanan pangan merupakan suatu hal yang harus dijaga dan dipertahankan demi kelangsungan hidup masyarakat banyak. Oleh karena itu, ketahanan pangan selain menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia juga merupakan tanggung jawab seluruh warga Indonesia untuk mencapai kesejahteraan nasional yang utuh dengan terpenuhinya kebutuhan pangan yang berkelanjutan hingga generasi yang akan mendatang.

Ketahanan pangan ini juga termasuk dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* khususnya pada nomor 2 yaitu Tanpa Kelaparan (*Zero Hunger*) yang berarti menghapus kelaparan serta mewujudkan ketahanan pangan, meningkatkan kualitas gizi, dan mendorong praktik pertanian yang berkelanjutan (LOCALISE SDGs, 2018-2026). Sehingga, ketahanan pangan di Indonesia merupakan salah satu prioritas dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berfokus pada peningkatan produksi pangan serta pemerataan akses keterjangkauan bagi seluruh lapisan masyarakat. Di Indonesia sendiri ketahanan pangan berdasarkan *Global Food Security Index* 2022 menempati peringkat 63 dari 113 negara dengan skor ketahanan pangan sebesar 60,2

yang berada pada kategori moderat. Di mana kategori moderat ini adalah kondisi ketika akses terhadap pangan dapat terpenuhi, namun kemungkinan masih terdapat beberapa kerentanan atau ketidakstabilan dalam jangka panjang (Badan Riset dan Inovasi Nasional, 2025). Selain itu, ketahanan pangan Indonesia pada tingkat nasional juga dihadapkan dengan tantangan berupa potensi resesi ekonomi, yang ditandai oleh penurunan pendapatan masyarakat akibat melemahnya aktivitas usaha produktif, yang nantinya dapat berdampak pada peningkatan angka pengangguran serta kemiskinan di masyarakat Indonesia (Afifah & Prasetyaningtyas, 2023).

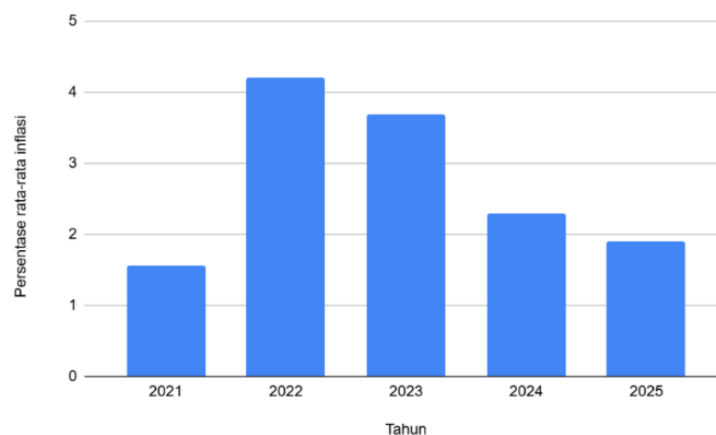
Kemudian dalam menghadapi tantangan ketahanan pangan ini Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pangan Nasional (BAPANNAS) untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan, yang kemudian memiliki fungsi koordinasi, perumusan, dan penetapan kebijakan ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan, kerawanan pangan dan gizi, peganekaragaman konsumsi pangan, dan keamanan pangan (Peraturan Badan Pangan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang organisasi dan tata kerja Badan Pangan Nasional). Sehingga, dalam hal ini masalah ketahanan pangan tentunya akan berimbas juga kepada inflasi Indonesia yang salah satunya diakibatkan oleh harga bahan pokok yang meningkat akibat faktor pasokan, distribusi, dan koordinasi antar pemangku sesuai dengan kerangka pengendalian inflasi pangan oleh Bank Indonesia (Bank Indonesia, 2024). Selain itu, inflasi pangan ini juga menjadi penyumbang inflasi yang paling besar di Indonesia (DKPP JABAR, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa stabilitas harga pangan menjadi faktor kunci dalam menjaga kestabilan ekonomi dan daya beli masyarakat.



Gambar 1. 1 Inflasi Pangan Indonesia

Sumber: tradingeconomics.com yang dilansir dari BPS, 2026

Berdasarkan gambar 1.1 inflasi pangan Indonesia masih fluktuatif dari tahun ke tahun, yang mana dalam hal ini fluktuasi pangan ini dapat meresahkan masyarakat Indonesia, khususnya bagi daerah yang memiliki masalah pada tingkat konsumsi dan akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, inflasi pangan di Indonesia ini masih memerlukan sinergi dan intervensi pemerintah untuk menjaga stabilitas pangan secara nasional. Di mana inflasi pangan ini tentunya juga berpengaruh terhadap inflasi Indonesia secara umum.



Gambar 1. 2 Persentase Inflasi Indonesia

Sumber: Bank Indonesia, 2026

Berdasarkan gambar 1.2 inflasi berturut-turut dari tahun 2021 sampai tahun 2025 adalah 1.56%; 4.21%; 3.69%; 2.30%; dan 1.91%, dalam hal ini dapat dikatakan bahwa inflasi juga masih fluktuatif dari tahun 2021 yang hanya sekitar 1.56% meningkat pada tahun 2022 menjadi 4.21% dan turun dari tahun 2023 hingga tahun 2025. Meskipun terjadi penurunan seperti ini pada inflasi di Indonesia, namun jika dikaitkan dengan inflasi pangan di Indonesia yang masih fluktuatif maka sangat dibutuhkannya perhatian khusus untuk terus menjaga stabilitas inflasi baik inflasi yang menjadi penyumbang terbesar maupun inflasi secara keseluruhan.

Sehingga, dalam rangka menanggapi kebutuhan untuk menjaga stabilitas inflasi dan ketahanan pangan Indonesia, Badan Pangan Nasional (BAPANNAS) berkolaborasi dengan beberapa stakeholder lain seperti Perum BULOG dan POLRI untuk menyelenggarakan program nasional yaitu Gerakan Pangan Murah (GPM) yang bertujuan untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan secara nasional dan diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional yang memberikan kewenangan kepada Badan Pangan Nasional dalam melaksanakan stabilisasi pasokan dan harga pangan, serta Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2022 tentang Stabilisasi Pasokan dan Harga Beras, Jagung dan Kedelai di Tingkat Konsumsi yang bertujuan menjaga ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas harga komoditas pangan pokok untuk melindungi konsumen. Selain itu, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan bahwa pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan pangan, termasuk pula pada pengendalian harga dan distribusi pangan bagi masyarakat.

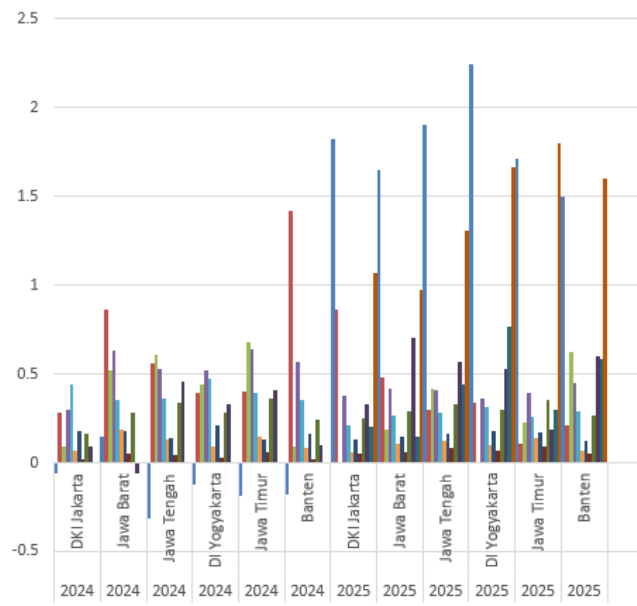
Selanjutnya, teknis pelaksanaan Gerakan Pangan Murah ini dilakukan melalui pedoman dan petunjuk teknis stabilisasi pasokan dan harga pangan yang diterbitkan oleh Badan Pangan Nasional melalui Peraturan Badan Pangan Nasional Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2023 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah dan Unit Kerja Pada Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Pangan, yang berisikan petunjuk dalam menyelenggarakan ketahanan pangan pemerintah daerah yang koordinasinya dapat dilakukan dengan BUMN pangan dan aparat pengawasan distribusi.

Program Gerakan Pangan Murah (GPM) ini berfokus pada pangan strategis penyumbang inflasi (*volatile food*) seperti beras, cabai, bawang, minyak goreng, telur, dan daging yang secara empiris sering menjadi pemicu kenaikan inflasi pangan di Indonesia. Sejak Januari hingga 29 Agustus 2025, pelaksanaan GPM telah menjangkau lebih dari 7.033 titik yang tersebar di 326 Kabupaten/Kota yang ada pada 36 Provinsi di Indonesia. Program ini melibatkan berbagai pihak, mulai dari pemerintah daerah, Perum BULOG, ID FOOD, BUMD Pangan, asosiasi pelaku usaha, hingga petani dan pelaku UMKM (Badan Pangan Nasional, 2025). Kemudian, pelaksanaan GPM ini juga didukung oleh keberadaan kios pangan yang dikelola oleh Dinas yang menangani urusan pangan di daerah, dengan jumlah mencapai 1.457 unit yang tersebar di 33 Provinsi serta 118 Kabupaten/Kota di Indonesia. Di mana hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan GPM telah banyak dilaksanakan oleh berbagai daerah di Indonesia.

Meskipun GPM ini telah dilaksanakan secara luas sebagai instrumen stabilisasi pasokan dan harga pangan di Indonesia, ternyata masih ada laporan dan

evaluasi kebijakan yang menunjukkan bahwa pelaksanaan program stabilisasi pangan di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala implementasi di lapangan. Salah satu kajian dari (Subarkah et al., 2025) yang menemukan bahwa kendala yang ditemukan di lapangan meliputi keterbatasan stok, distribusi lokasi yang belum merata, hingga adanya tindakan pembelian dalam jumlah banyak yang mengurangi pemerataan manfaat GPM. Sehingga, hal ini tentunya akan menjadi tantangan yang perlu diperhatikan baik dari BAPANNAS maupun Pemerintah Daerah.

Menurut laporan stabilisasi pasokan dan harga pangan oleh Badan Pangan Nasional, intervensi pasar seperti GPM dan operasi pasar bersifat *short term shock absorber*, sehingga dampaknya terhadap harga cenderung sementara dan perlu dilakukan berulang serta penguatan koordinasi lintas daerah dan lembaga (Badan Pangan Nasional, 2023). Kemudian, hal ini sejalan dengan kerangka pengendalian inflasi pangan oleh Bank Indonesia yang dilansir dari bi.go.id juga menyebutkan bahwa pengendalian komoditas *volatile food* sangat dipengaruhi oleh faktor pasokan, distribusi, dan koordinasi kebijakan antar pemangku. Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan program Gerakan Pangan Murah yang diserahkan kepada setiap daerah menjadi tanggung jawab setiap organisasi perangkat daerah. Salah satu wilayah yang dimaksud adalah Pulau Jawa, yang saat ini menjadi pusat pemerintahan Indonesia dan menghadapi berbagai tantangan yang memerlukan perhatian khusus.



Gambar 1. 3 Inflasi Pangan di Pulau Jawa (%)

Sumber: Diolah oleh Penulis dari Badan Pusat Statistik, 2026

Berdasarkan gambar 1.3 fluktuasi inflasi pangan pada tingkat daerah provinsi masih terjadi di pulau jawa, salah satunya ada di Jawa Timur yang menunjukkan tingkat fluktuasi inflasi yang relatif menonjol dibanding beberapa provinsi lain dalam periode 2024 hingga tahun 2025. Data tersebut menunjukkan bahwa inflasi Jawa Timur tercatat fluktuatif sejak tahun 2024 hingga tahun 2025, dengan fluktuasi yang cukup tajam. Sehingga, hal ini menempatkan Jawa Timur sebagai provinsi dengan tingkat perubahan inflasi pangan terbesar ketiga di Pulau Jawa setelah DI Yogyakarta dan Jawa Tengah pada periode yang sama. Di mana nilai yang besar ini menunjukkan adanya dinamika tekanan harga yang cukup kuat, sehingga relevan untuk dianalisis bagaimana stabilisasi pasokan dan harga pangan di Jawa Timur.

Selain itu, fluktuasi inflasi di daerah banyak dipengaruhi oleh kelompok *volatile food* seperti beras, cabai, bawang, telur, dan daging, yang sangat bergantung pada kelancaran pasokan, distribusi antarwilayah, serta faktor musiman

dan cuaca (Bank Indonesia, 2024). Oleh karena itu, wilayah dengan karakteristik sebagai daerah produsen sekaligus distribusi seperti Jawa Timur memiliki risiko inflasi pangan yang relatif lebih tinggi dikarenakan adanya kemungkinan ketidakseimbangan antara distribusi dengan permintaan hingga rentan akan gangguan rantai pasok dan fluktuasi harga di tingkat produsen maupun konsumen. Namun, berdasarkan dari Badan Pusat Statistik, penulis menemukan bahwa Jawa Timur merupakan wilayah dengan tingkat produksi pangan tertinggi di Pulau Jawa. Kondisi ini menunjukkan bahwa Jawa Timur memiliki potensi besar dalam mendukung ketahanan pangan, baik di tingkat regional maupun nasional melalui ketersediaan produksi yang relatif tinggi.

Tabel 1. 1 Data Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2024

No	Provinsi	Luas Panen (ha)	Produktivitas (ku/ha)	Produksi (ton)
1	Jawa Timur	1616985,05	57,33	9270435,29
2	Jawa Tengah	1554777,14	57,19	8891297,05
3	Jawa Barat	1475362,09	58,47	8626879,91
4	Di Yogyakarta	96976,13	46,7	452831,77
5	Dki Jakarta	498,31	46,29	2306,54

Sumber: Diolah Penulis dari Badan Pusat Statistik 2025, 2026

Berdasarkan tabel 1.1 Provinsi Jawa Timur merupakan produsen pangan paling besar di pulau jawa pada tahun 2024 dengan produksi mencapai 9,27 juta ton, sehingga dalam hal ini penting untuk dikelola dan dikembangkan dengan baik agar dapat menjaga ketahanan pangan di Jawa Timur dan sekitarnya. Maka dari itu, pelaksanaan program intervensi pasar seperti Gerakan Pangan Murah yang optimal dapat memaksimalkan kebutuhan pangan di Jawa Timur guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Provinsi Jawa Timur dengan Surabaya sebagai Ibu Kota

provinsinya dan merupakan kota metropolitan dengan jumlah penduduk dan tingkat konsumsi pangan yang tinggi ini, justru memiliki kerentanan terhadap inflasi pangan sebagai kebutuhan pokok sehari-hari.

Selain itu, Kota Surabaya dalam hal ini justru berperan dominan sebagai kota konsumen yang sangat bergantung pada pasokan pangan dari daerah penyangga di sekitarnya akibat dari 154 kelurahan di Surabaya, hanya sebagian kecil yang memiliki lahan sawah untuk produksi komoditas pangan (Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya, 2024). Oleh karena itu, hal ini menyebabkan Surabaya sangat rentan terhadap gangguan distribusi dan fluktuasi harga pangan, khususnya pada komoditas pangan strategis. Kondisi ini semakin diperkuat dengan jumlah penduduk Kota Surabaya yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, sehingga kebutuhan pangan masyarakat semakin tinggi dan menjadi yang paling tinggi di Provinsi Jawa Timur, yang mana kepadatan penduduk memiliki hubungan yang erat dengan urgensi pemenuhan kebutuhan pangan karena semakin tinggi jumlah penduduk dalam suatu wilayah, maka semakin besar pula tekanan terhadap kebutuhan dasar, termasuk pangan (Wardani & Rahma, 2019).

Tabel 1. 2 Kepadatan Penduduk Tertinggi di Jawa Timur Tahun 2023-2025

No	Kabupaten/Kota	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)		
		2023	2024	2025
1	Kota Surabaya	8667	8698	8727
2	Kota Malang	7790	7857	7921
3	Kota Mojokerto	6732	6796	6855
4	Kota Pasuruan	5549	5626	5701
5	Kota Madiun	5536	5585	5634

Sumber: Badan Pusat Statistik Jawa Timur, 2025

Berdasarkan tabel 1.2 kepadatan penduduk di Jawa Timur cenderung naik dan yang tertinggi adalah Kota Surabaya dengan kenaikan secara berturut-turut dari tahun 2023 hingga tahun 2025 dengan tingkat kepadatan mencapai 8727 jiwa/ km². Sehingga, tingginya kepadatan penduduk ini menunjukkan besarnya tekanan kebutuhan pangan di perkotaan yang membutuhkan intervensi kebijakan untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan khususnya di Kota Surabaya demi mengendalikan inflasi daerah. Namun, untuk mencapai stabilitas tersebut pelaksanaan program Gerakan Pangan Murah di Jawa Timur khususnya di Surabaya juga harus dilaksanakan secara masif.

Tabel 1. 3 Pelaksanaan GPM Terbanyak di Jawa Timur Tahun 2024 – Bulan Juli 2025

No	Kabupaten/Kota	Total Pelaksanaan GPM
1	Kota Malang	74
2	Kabupaten Ngawi	62
3	Kabupaten Trenggalek	44
4	Kabupaten Tuban	43
5	Kabupaten Kediri	42
6	Kabupaten Ponorogo	38
7	Kabupaten Lumajang	35
8	Kabupaten Sampang	30
9	Kota Surabaya	30
10	Kabupaten Madiun	28

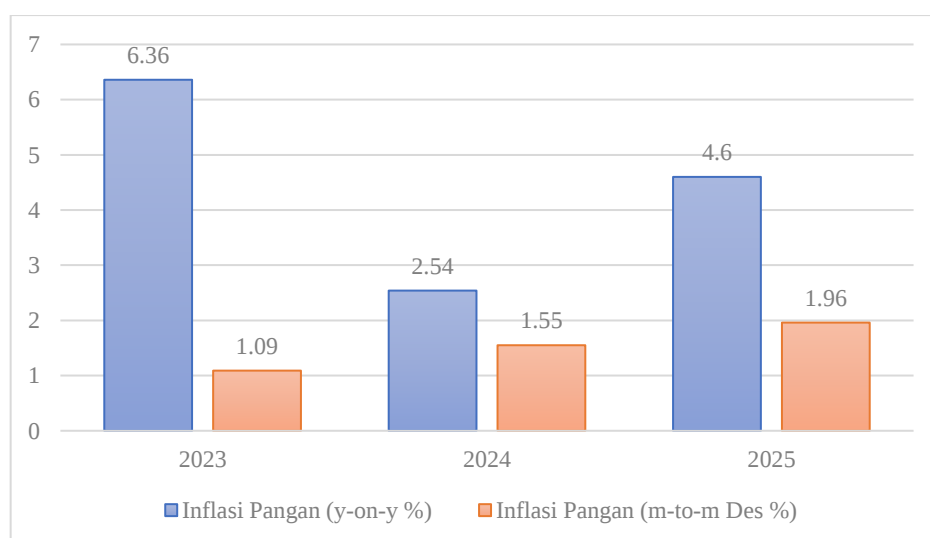
Sumber: Badan Pangan Nasional, 2026

Berdasarkan tabel 1.3 pelaksanaan GPM di Kota Surabaya menduduki intensitas pelaksana GPM ke 9 (sembilan) dari 10 Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang melaksanakan GPM paling sering yaitu sebanyak 30 kali. Di mana hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara tingkat kepadatan penduduk yang

tinggi di Kota Surabaya seperti pada tabel 1.2 dan jumlah pelaksanaan GPM di Kota Surabaya. Oleh karena itu, pelaksanaan GPM masih perlu ditingkatkan intensitas pelaksanaannya untuk meningkatkan kualitas serta efektivitas program demi kesejahteraan masyarakat secara umum. Namun, meskipun data pelaksanaan GPM hingga Juli 2025 menurut BAPANNAS di Kota Surabaya telah dilakukan sebanyak 30 kali, ternyata menurut DKPP Kota Surabaya periode 2024 hingga Juli 2025 adalah sebanyak 15 kali. Sehingga, hal ini juga menunjukkan adanya ketidaksesuaian pencatatan antara Dinas pelaksana dan pemerintah pusat.

Selain itu, pelaksanaan GPM tersebut jika tidak dilaksanakan secara rutin maka juga berpengaruh terhadap inflasi di Kota Surabaya yang diakibatkan oleh fluktuasi harga pangan yang belum stabil dan menimbulkan inflasi pangan. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa inflasi pangan merupakan penyumbang terbesar terhadap inflasi secara umum.

Gambar 1. 4 Grafik Inflasi Pangan Kota Surabaya



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2026

Berdasarkan gambar 1.4 Kota Surabaya menunjukkan adanya kenaikan inflasi pangan pada tingkat inflasi *Month-to-Month* di mana pada tahun 2023 tingkat inflasi adalah 1,09% naik di tahun 2024 menjadi 1,55% dan naik lagi di tahun 2025 menjadi 1,96%. Namun, pada tingkat inflasi menurut *Year-on-Year* tingkat inflasi pangan Kota Surabaya cenderung fluktuatif dimana pada tahun 2023 6,36% dan mengalami penurunan pada tahun 2024 menjadi 2,54%, kemudian kembali meningkat pada tahun 2025 hingga mencapai 4,6% (Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2026). Kondisi fluktuatif ini menunjukkan pentingnya upaya menjaga stabilitas pasokan serta harga pangan di Kota Surabaya.

Sehingga, hal ini menjadikan Surabaya sebagai lokasi yang tepat untuk mengkaji implementasi pelaksanaan kebijakan stabilisasi pasokan dan harga pangan di wilayah perkotaan seperti pelaksanaan GPM. Kemudian, GPM yang dikoordinasikan oleh Badan Pangan Nasional melalui Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (DKPP) Kota Surabaya yang selanjutnya program Gerakan Pangan Murah (GPM) di Surabaya ini dilaksanakan melalui instruksi langsung Walikota Surabaya serta petunjuk teknis GPM dari BAPANNAS dan didukung dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi Tahun 2023-2024 yang didalamnya terdapat stabilisasi pasokan dan harga pangan.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan GPM ini juga didukung oleh laporan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kota Surabaya Tahun 2024, yang mana laju pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya pada periode 2015-2018 tercatat sebesar 0,42% per tahun. Sementara itu, rasio sarana ekonomi dan penyedia pangan juga

perlu diperhatikan karena kondisi tersebut juga menjadi tantangan dalam upaya pemenuhan ketersediaan pangan di Kota Surabaya. Di mana berdasarkan sebaran sarana dan prasarana ekonomi menurut prioritas dibagi menjadi 6 prioritas mulai dari prioritas 1 yang artinya sangat rentan terhadap kelaparan hingga prioritas 6 sangat tahan pangan.

Tabel 1. 4 Sebaran Sarana dan Prasarana Ekonomi Kota Surabaya Menurut Prioritas Tahun 2024

No	Prioritas	Rasio Sarana dan Prasarana Ekonomi	Jumlah Kelurahan	Persentase
1	Prioritas 1	$\geq 0,01133$	4	2,60%
2	Prioritas 2	$0,01918 < 0,01133$	13	8,44%
3	Prioritas 3	$0,03165 < 0,01918$	25	16,23%
4	Prioritas 4	$0,04257 < 0,03165$	26	16,88%
5	Prioritas 5	$0,05675 < 0,04257$	22	14,29%
6	Prioritas 6	$< 0,05675$	64	41,56%

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya, 2024

Berdasarkan tabel 1.4 Kota Surabaya yang merupakan kota yang sudah maju ini masih memiliki wilayah yang membutuhkan perhatian dalam pemenuhan pangan khususnya pada prioritas 1-3 yang mencapai 27,27% dengan 39 kelurahan. Sehingga, angka ini dapat dikatakan cukup besar dalam konsep kerentanan pangan. Oleh karena itu, program Gerakan Pangan Murah (GPM) yang juga memiliki tujuan untuk meringankan beban masyarakat dan menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya harus dilaksanakan secara tepat agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Selain itu, GPM di Kota Surabaya masif dilaksanakan pada saat-saat terjadi kenaikan pada hari-hari besar seperti menjelang Ramadhan, Idul Fitri, Tahun Baru, dan hari besar lainnya oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (DKPP) Kota Surabaya yang dipublikasikan melalui *website* resmi milik Pemerintah Kota

Surabaya dan menunjukkan bahwa kegiatan Gerakan Pangan Murah (GPM) telah dilaksanakan sejak tahun 2023 hingga saat ini guna mengendalikan inflasi, mempertahankan daya beli masyarakat, serta menjaga kestabilan harga pangan di Kota Surabaya. Sebagaimana, Antiek Sugiharti menjelaskan bahwa gerakan pangan murah tersebut merupakan langkah Pemkot Surabaya untuk mendukung program Badan Pangan Nasional. Program ini menyediakan bahan pangan murah dalam menghadapi Hari Raya Iduladha, yang sekaligus ditujukan untuk menstabilkan harga dan mengurangi inflasi, hal ini dijelaskan Antiek di kantornya pada Jumat 23/6/2023 (Pemerintah Kota Surabaya, 2023).

Oleh karena itu, pelaksanaan GPM sebagai bentuk respon dari kebutuhan setiap masyarakat Kota Surabaya yang tengah gelisah menghadapi kenaikan harga bahan pokok khususnya pada kondisi-kondisi tertentu. Selain itu, sesuai dengan hasil wawancara pra survey penulis GPM di Kota Surabaya dilaksanakan secara rutin sejak tahun 2023 hingga 2025 yaitu sebanyak 1 (satu) kali dalam sebulan dan bisa lebih ketika adanya kondisi-kondisi tertentu seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Namun, ternyata juga disebutkan bahwa partisipasi masyarakat terhadap GPM ini masih perlu ditingkatkan, dikarenakan masyarakat cenderung aktif membeli ketika harga-harga pangan naik dan cenderung sepi ketika hari-hari biasanya. Sehingga pelaksanaan GPM masih belum optimal dalam membantu stabilisasi pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya. Sehingga pelaksanaan GPM di Kota Surabaya masih perlu ditingkatkan melihat tingginya tingkat kepadatan penduduk serta membutuhkan kajian terkait implementasi pelaksanaannya agar lebih efektif dalam pencapaian tujuan GPM.

Berdasarkan hasil kajian penulis melalui penelitian terdahulu yang antara lain adalah penelitian oleh (Indraswari et al., 2024) dengan tujuan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah melalui program pasar murah dalam menjaga stabilitas harga bahan pokok di Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan analisis berdasarkan indikator evaluasi kebijakan dari William N. Dunn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pasar murah mampu berkontribusi dalam menjaga stabilitas harga dengan pelaksanaan yang cukup merata dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun demikian, program tersebut masih memerlukan perbaikan agar dapat berjalan lebih optimal dan berkelanjutan.

Selanjutnya, penelitian oleh (Subarkah et al., 2025) mengkaji implementasi Program Gerakan Pangan Murah (GPM) di Kabupaten Gresik dengan menggunakan model implementasi kebijakan dari Van Meter & Van Horn (1975). Hasil penelitian menunjukkan bahwa program telah berjalan cukup baik dalam meningkatkan akses pangan masyarakat, khususnya kelompok rentan. Namun, masih terdapat kendala seperti keterbatasan stok, distribusi yang belum merata, serta adanya pembelian berlebihan yang memengaruhi pemerataan manfaat program.

Penelitian lain dilakukan oleh (Amelia & Rining Nawangsari, 2021) yang membahas implementasi program *urban farming* sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Penelitian ini juga menggunakan model implementasi kebijakan dari Van Meter & Van Horn. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program telah berjalan dengan cukup baik, namun masih menghadapi

kendala pada aspek komunikasi, pemahaman masyarakat, serta dukungan lingkungan yang belum optimal.

Berdasarkan ketiga penelitian tersebut, dapat diketahui bahwa sebagian besar penelitian masih berfokus pada evaluasi kebijakan atau implementasi program secara umum, sehingga belum secara spesifik mengkaji implementasi Program Gerakan Pangan Murah (GPM) secara mendalam berdasarkan variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan pada implementasi program GPM dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter & Van Horn (1975) yang menekankan pada variabel standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, kualitas hubungan interorganisasional, karakteristik organisasi pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta disposisi atau sikap pelaksana.

Sehingga, penelitian ini diharapkan mampu memberikan analisis mengenai faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program di lapangan. Selain itu, penggunaan model ini juga memperkuat posisi penelitian dalam mengisi kesenjangan penelitian (*research gap*), karena tidak hanya menilai hasil akhir program, tetapi juga mengkaji secara menyeluruh proses implementasi kebijakan berdasarkan aspek-aspek yang memengaruhi keberhasilannya. Sehingga, penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian sebelumnya serta memberikan kontribusi yang lebih mendalam dalam memahami implementasi Program Gerakan Pangan Murah (GPM) dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan.

Pertama, pada aspek standar dan tujuan kebijakan, berkaitan dengan latar belakang pelaksanaan Program Gerakan Pangan Murah (GPM) yang didasarkan

pada kondisi fluktuasi pasokan dan harga pangan yang berdampak pada inflasi di Kota Surabaya, khususnya pada momen-momen tertentu seperti bulan Ramadhan, Hari Raya Idul Fitri, tahun baru, dan periode lainnya yang memicu kenaikan harga pangan. Kedua, pada aspek sumber daya, berfokus pada kesiapan sumber daya yang mendukung pelaksanaan program, baik dari segi anggaran, sumber daya manusia, maupun ketersediaan komoditas pangan. Ketiga, pada aspek kualitas hubungan interorganisasional, berkaitan dengan proses koordinasi antar instansi pelaksana serta penyampaian informasi program kepada masyarakat. Keempat, pada aspek karakteristik organisasi pelaksana, menyoroti struktur dan peran masing-masing pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program. Kelima, pada aspek kondisi sosial, ekonomi, dan politik, mengkaji pengaruh lingkungan eksternal terhadap pelaksanaan program GPM, termasuk kondisi masyarakat dan dinamika harga pangan di Kota Surabaya. Keenam, pada aspek disposisi atau sikap pelaksana, berkaitan dengan komitmen, responsivitas, dan sikap pelaksana dalam menjalankan program di lapangan.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian lebih mendalam terkait implementasi program Gerakan Pangan Murah (GPM) menggunakan model implementasi dari Van Meter & Van Horn (1975) guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai implementasi pelaksanaan program GPM dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya. Sehingga berdasarkan latar belakang tersebut penelitian ini berjudul **“Implementasi Program Gerakan Pangan Murah (GPM) dalam Menjaga Stabilitas Pasokan dan Harga Pangan di Kota Surabaya”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana implementasi program Gerakan Pangan Murah (GPM) dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan pada poin 1.2 maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis implementasi program Gerakan Pangan Murah (GPM) dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Sebagai sarana pengembangan konsep dari model Implementasi Van Meter & Van Horn yang digunakan untuk menganalisis Gerakan Pangan Murah (GPM) di Kota Surabaya, yang kemudian dapat digunakan oleh peneliti selanjutnya sebagai contoh penelitian terdahulu.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah/*Stakeholder* Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pertimbangan, serta bahan evaluasi dalam meningkatkan kualitas program Gerakan Pangan Murah (GPM) untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi serta bahan acuan oleh peneliti selanjutnya yang ingin mengembangkan kajian implementasi program dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya dan dapat menambah referensi perpustakaan di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini memiliki manfaat untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan tentang Implementasi Program Gerakan Pangan Murah (GPM) dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di Kota Surabaya serta sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada Program Studi Administrasi Publik.