

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pertumbuhan penduduk merupakan fenomena global yang terus meningkat dan menjadi tantangan bagi banyak negara, termasuk Indonesia. Saat ini Indonesia menempati peringkat keempat sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia. Total penduduk Surabaya menurut Badan Pusat Statistik (BPS) mencapai 284.44 juta jiwa (Databoks, 2025) . Pertumbuhan penduduk ini dapat memberikan dampak positif maupun negatif, tergantung pada kualitas sumber daya manusia yang dimiliki.

Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat dan dikhawatirkan dapat tidak terkendali dapat berdampak pada beberapa aspek kehidupan yaitu aspek ekonomi dan aspek sosial. Jika pertumbuhan penduduk tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, maka dampak negatif dapat muncul, seperti degradasi lingkungan akibat pola hidup yang tidak ramah lingkungan serta pembangunan infrastruktur yang tidak berkelanjutan.

Salah satu permasalahan utama yang dihadapi adalah tingginya kepadatan penduduk di Pulau Jawa. Pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa diakibatkan oleh beberapa faktor yaitu ; ketersediaan banyak lapangan kerja dan fasilitas pendidikan serta kesehatan yang lengkap dan mudah dijangkau (Arif & Nurwati, 2022). Salah satu kota di Jawa Timur yang memiliki dampak dari pertumbuhan penduduk yang pesat adalah Kota Surabaya. Sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dan berstatus sebagai kota metropolitan. Surabaya menghadapi tantangan dalam pengelolaan

sumber daya akibat kepadatan penduduk yang tinggi. Kelebihan jumlah penduduk ini dapat menimbulkan berbagai permasalahan, seperti kemacetan, keterbatasan lahan pemukiman, serta tekanan terhadap fasilitas umum. Dengan melihat kondisi tersebut, diperlukan langkah strategis dari pemerintah dalam mengendalikan pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Beberapa langkah yang dapat dilakukan antara lain dengan pemerataan pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas pendidikan, serta penyediaan lapangan kerja di daerah luar Pulau Jawa guna mengurangi arus migrasi. Dengan kebijakan yang tepat maka dampak negatif dari pertumbuhan penduduk akan lebih diminimalkan sehingga Indonesia dapat memanfaatkan bonus demografi secara optimal untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan.

Gambar 1. 1 Grafik Pertumbuhan Penduduk Kota Surabaya



*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Desember 2024*

Menurut (Mantra, 2007) dalam (Amjad & Sumarno, 2020) kepadatan penduduk yaitu perbandingan jumlah penduduk dengan luas wilayah yang dihuni. Tingkat kepadatan penduduk di setiap daerah berbeda dan biasanya kepadatan

penduduk dialami oleh daerah yang memiliki lapangan kerja yang banyak sehingga masyarakat melakukan urbanisasi dengan berlomba – lomba untuk menempati wilayah tersebut. Kepadatan penduduk dapat dihitung dengan membagi jumlah penduduk dengan luas wilayah. Tahun 2024 Surabaya mengalami peningkatan penduduk sehingga menjadi 3.017.382 jiwa. Jumlah penduduk tersebut sudah melebihi batas dari wilayah Kota Surabaya.

Tabel 1.1 Data Kepadatan Penduduk Surabaya Tahun 2018 – 2024

| Tahun | Jumlah                      |
|-------|-----------------------------|
| 2018  | 9.468 jiwa/ Km <sup>2</sup> |
| 2019  | 9.666 jiwa/ Km <sup>2</sup> |
| 2020  | 9.653 jiwa/ Km <sup>2</sup> |
| 2021  | 8.612 jiwa/ Km <sup>2</sup> |
| 2022  | 9.143 jiwa/Km <sup>2</sup>  |
| 2023  | 8.895 jiwa/Km <sup>2</sup>  |
| 2024  | 8.895 jiwa/ Km <sup>2</sup> |

*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Maret 2025*

Kepadatan penduduk di Surabaya meningkat setiap tahunnya. Kepadatan penduduk merupakan salah satu indikator utama dalam menentukan kualitas hidup pada suatu wilayah. Kota Surabaya yang dianggap sebagai kota metropolitan memiliki tantangan dalam pengelolaan kepadatan penduduk di Kota Surabaya. Faktor utama yang mempengaruhi kepadatan penduduk di Kota Surabaya yaitu angka kelahiran, angka kematian, mobilitas penduduk dengan migrasi masuk dan migrasi keluar. Beberapa faktor tersebutlah yang akan mempengaruhi bagaimana pertumbuhan penduduk dan bagaimana merancang suatu kebijakan atau program berkelanjutan dalam pengelolaan kependudukan di Kota Surabaya.

Tabel 1.2 Data Kelahiran Surabaya Tahun 2018 – 2024

| Tahun | Jumlah |
|-------|--------|
| 2018  | 14.017 |

|      |        |
|------|--------|
| 2019 | 32.585 |
| 2020 | 56.419 |
| 2021 | 93.559 |
| 2022 | 40.012 |
| 2023 | 39.891 |
| 2024 | 36.208 |

*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Maret 2025*

Angka kelahiran merupakan faktor yang meningkatkan jumlah penduduk di Kota Surabaya. Angka kelahiran di Kota Surabaya menurut data tabel di atas dapat dilihat bahwa data angka kelahiran cenderung berfluktuasi. Tingginya angka kelahiran berkontribusi terhadap peningkatan kepadatan penduduk. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Bapak Rendy selaku staf Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya mengatakan bahwa :

“Ada beberapa daerah di Surabaya dengan angka kelahiran tertinggi ada pada daerah tambaksari dan daerah Sawahan” (Wawancara Pendahuluan Tanggal Desember 2024)

Faktor sosial dan ekonomi merupakan beberapa hal utama yang mempengaruhi angka kelahiran di Surabaya. Tingkat kesadaran masyarakat terhadap program Keluarga Berencana (KB) masih bervariasi sehingga angka pertumbuhan penduduk masih cukup tinggi di beberapa wilayah di Surabaya. Program Keluarga Berencana (KB) selaras dengan visi misi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Surabaya. Jika tidak dikendalikan dengan baik maka dapat menimbulkan permasalahan lain seperti keterbatasan fasilitas publik dan meningkatnya kemiskinan.

Tabel 1.3 Data Jumlah Kematian Surabaya Tahun 2018 - 2024

| Tahun | Jumlah |
|-------|--------|
| 2018  | 20.532 |

|      |        |
|------|--------|
| 2019 | 22.370 |
| 2020 | 25.758 |
| 2021 | 45.699 |
| 2022 | 30.804 |
| 2023 | 27.503 |
| 2024 | 29.396 |

*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Maret 2025*

Faktor angka kematian merupakan faktor yang mengurangi kepadatan penduduk. Angka kematian di Surabaya cenderung lebih kecil daripada angka kelahiran. Pada data tabel di atas tahun 2019, angka kematian berjumlah 22.370 jiwa dengan jumlah laki – laki lebih tinggi dibandingkan Perempuan yang umumnya disebabkan oleh faktor lanjut usia, penyakit tidak menular dan insiden kecelakaan. Pada tahun 2020 terlihat angka kematian meningkat signifikan yang diakibatkan oleh pandemi Covid-19. Namun dengan berjalannya waktu dengan adanya layanan kesehatan yang baik maka angka kematian mengalami penurunan beberapa tahun terakhir.

Urbanisasi merupakan proses demografi pada suatu wilayah. Biasanya urbanisasi diartikan sebagai proses perpindahan penduduk dari desa ke kota. Menurut (R. Bintarto, 1984) dalam (Haris, 2015) menekankan bahwa urbanisasi yaitu terjadinya ledakan penduduk dalam suatu wilayah yang memiliki daya dukung di dalamnya. Migrasi penduduk sendiri juga merupakan fenomena yang bersinggungan juga dengan sosial, ekonomi hingga politik diberbagai wilayah. Migrasi penduduk merupakan pergerakan atau perpindahan individu atau kelompok dari suatu tempat ke tempat lain. Migrasi penduduk dengan jumlah yang signifikan akan mempengaruhi pengelolaan sumber daya hingga struktur masyarakat.

Migrasi penduduk mempunyai beberapa dampak, mulai dari dampak positif hingga dampak negatif. Dampak positif dari mobilisasi penduduk yaitu dengan meningkatnya perekonomian suatu daerah dengan kepemilikan tenaga kerja yang lebih produktif. Sedangkan untuk dampak negatifnya yaitu ketimpangan pertumbuhan suatu wilayah. Hal tersebutlah yang menjadi peranan besar dalam mempengaruhi kepadatan penduduk di suatu wilayah.

Tabel 1.4 Data Migrasi Penduduk Masuk di Surabaya Tahun 2018 - 2024

| Tahun | Jumlah |
|-------|--------|
| 2018  | 39.300 |
| 2019  | 39.684 |
| 2020  | 25.823 |
| 2021  | 34.994 |
| 2022  | 77.068 |
| 2023  | 78.627 |
| 2024  | 60.134 |

*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Maret 2025*

Surabaya merupakan pusat ekonomi dan pendudukan di Jawa Timur yang menjadi banyak daya tarik penduduk luar Kota Surabaya untuk masuk ke Surabaya. Banyak pendatang yang memilih menetap di Kota Surabaya untuk bekerja ataupun melanjutkan pendidikan. Migrasi masuk merupakan faktor yang mempercepat pertumbuhan penduduk dan meningkatkan kepadatan penduduk. Dampak dari faktor migrasi masuk adalah meningkatnya kebutuhan hunian, layanan publik, infrastruktur kota. Jika migrasi masuk tidak dikelola dengan baik maka Kota Surabaya akan memiliki masalah munculnya permukiman kumuh hingga meningkatnya angka pengangguran. Kemudian terdapat penduduk yang tidak melaporkan datanya ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Surabaya karena

dalam pelaporan data memakai via *online* dan banyak masyarakat yang belum mengerti.

Tabel 1.5 Data Migrasi Penduduk Keluar di Surabaya Tahun 2018 - 2024

| Tahun | Jumlah |
|-------|--------|
| 2018  | 28.135 |
| 2019  | 30.070 |
| 2020  | 25.113 |
| 2021  | 32.991 |
| 2022  | 79.092 |
| 2023  | 83.197 |
| 2024  | 69.479 |

*Sumber : Dispendukcapil Surabaya, Maret 2025*

Di sisi lain, migrasi keluar juga memiliki peran dalam dinamika pertumbuhan penduduk Surabaya. Terdapat beberapa faktor pendukung yang mendorong penduduk Surabaya berpindah dari Surabaya karena biaya hidup yang semakin tinggi, kemacetan lalu lintas dan kondisi lingkungan yang semakin padat. Fenomena ini menunjukkan bahwa di Kota Surabaya selain menarik banyak pendatang, tidak sedikit juga penduduk asli Surabaya yang berpindah ke wilayah lain dengan pertimbangan kualitas hidup yang lebih baik.

Dinamika peningkatan beberapa faktor di atas ini menjadi pengaruh dalam kepadatan penduduk Surabaya. Oleh karena maka penulis memilih meneliti tata kelola kepadatan penduduk Surabaya. Kepadatan penduduk merupakan fenomena yang memerlukan solusi dan serta penanganan yang tepat. Namun saat ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Surabaya masih belum memiliki visi dan misi yang spesifik dalam penanganan pengelolaan kependudukan. Penanganan kepadatan penduduk dibutuhkan peran pemerintah Kota Surabaya dalam

perencanaan tata ruang. Pemerintah juga perlu mengembangkan kebijakan dalam mengatasi dampak negatif dari kepadatan penduduk.

Data pada gambar 1.1 (Grafik Pertumbuhan Penduduk Kota Surabaya) dapat dilihat bahwa pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya terus meningkat. Menurut Malthusian dalam (Cendekia Jaya & Harjanto, 2021) menyatakan bahwa jumlah penduduk harus dikendalikan agar kesejahteraan masyarakat terjamin. Fenomena pertumbuhan penduduk yang terus meningkat dapat dikatakan tidak sesuai dengan teori demografi karena seharusnya diharapkan pertumbuhan penduduk dalam suatu wilayah terkendali dengan jumlah yang setara atau tidak signifikan peningkatannya.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Kurniya Okta Nirmala, dkk (Kurniya Okta Nirmala, Nadiva Zidna Mardhiyya, Maulina Naulil Khikmah & Amrullah, 2023) menyatakan bahwa pola utama yang mempengaruhi kepadatan penduduk di Kota Bekasi adalah migrasi. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa tantangan yang dirasakan mulai dari kemacetan, tekanan pada layanan publik, dan masalah perumahan. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi patokan bahwa kepadatan penduduk dan pertumbuhan penduduk harus terus dipantau dan dikendalikan.

Pada Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, menjelaskan bahwa pemerintah diperlukan untuk mewujudkan beberapa hal dalam tata kelola penduduk. Pemerintah diharapkan mewujudkan dengan upaya pengendalian angka kelahiran, penurunan angka kematian, pengarahan mobilitas penduduk, pengembangan

kualitas penduduk, peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga dan penyiapan dan pengaturan perkawinan serta kehamilan.

Bab VI Bagian Kedua tentang Pengendalian Kuantitas Penduduk Pasal 18 pada Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 yang menjelaskan bahwa pemerintah memiliki tujuan dalam mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara jumlah penduduk dengan lingkungan hidup baik yang berupa daya dukung alam maupun daya tampug lingkungan serta kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya. Pemerintah memiliki kebijakan dalam pengendalian kuantitas penduduk tersebut mulai dari pengendalian kelahiran, penurunan angka kematian, dan pengarahan mobilitas penduduk. Dalam pengimplementasian kebijakan tersebut dibutuhkan manajemen strategi dalam mewujudkan tujuan tersebut. Pada proses mewujudkan tujuan tersebut didapati permasalahan yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bahwa pada poin dimensi pembahasan implemementasi strategi, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya masih belum memiliki kebijakan dan tujuan khusus untuk pelaksanaan tata kelola penduduk di Kota Surabaya.

Fenomena tersebutlah yang membuat penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana manajemen strategi yang dilakukan pemerintah dalam pengimplementasian tata kelola kepadatan penduduk di Surabaya. Pada saat ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Surabaya masih belum ada bidang yang menangani migrasi masuk dan keluar di Kota Surabaya sehingga diperlukan beberapa evaluasi untuk penanganan tata kelola penduduk di Surabaya. Dalam pengimplementasian kebijakan tersebut dibutuhkan manajemen strategi dalam

mewujudkan tujuan tersebut (Wibawani & Tantriani, 2022). Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan teori Manajemen Strategi menurut Fred R. David. Hasil penelitian ini diharapkan agar mendapatkan rekomendasi kebijakan yang efektif dalam penanganan kepadatan penduduk Kota Surabaya. Oleh karena itu, penulis tertarik mengangkat isu **“Manajemen Strategi dalam Mengatasi Kepadatan Penduduk di Kota Surabaya”**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana Manajemen Strategi dalam Mengatasi Kepadatan Penduduk di Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji Manajemen Strategi dalam Mengatasi Kepadatan Penduduk di Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan serta wawasan untuk peneliti mengenai problematika yang sedang dihadapi pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan penduduk dalam mengatasi kepadatan penduduk.
- b. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis telah dipelajari selama di bangku perkuliahan program studi Administrasi Publik UPN “Veteran” Jawa Timur.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber atau referensi

penelitian sejenis lainnya di masa yang akan datang.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan peneliti mengenai Manajemen Strategi dalam Mengatasi Kepadatan Penduduk di Kota Surabaya
- b. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan evaluasi atas Manajemen Strategi dalam Mengatasi Kepadatan Penduduk di Kota Surabaya.
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber pengetahuan sehingga dapat dijadikan pedoman serta mampu menjadi solusi dalam permasalahan pengelolaan penduduk