

BAB II

KEADAAN MASYARAKAT KENDAL SEBELUM TAHUN 1946

A. Gambaran Umum Kendal

Kendal merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Tengah, terletak sekitar 29 km arah barat dari kota Semarang. Letak wilayah antara titik koordinat $109^{\circ} 40' - 110^{\circ} - 18'$ Bujur Timur dan $6^{\circ} 32' - 7^{\circ} 24'$ Bujur Barat, dengan batas-batas wilayah utara Laut Jawa, timur Kotamadya Dati II Semarang, selatan Kabupaten Dati II Semarang dan Kabupaten Dati II Temanggung, barat Kabupaten Dati II Batang.¹

Kabupaten Kendal merupakan suatu wilayah yang agraris di pesisir utara Jawa Tengah. Hal tersebut dapat ditinjau dari besarnya area pertanian dan perkebunan yang ada pada kawasan tersebut. Besar dari seluruh area pertanian di Kabupaten Kendal adalah 75,83 %, sedangkan pengolahan agraria tersebut biasanya berupa sawah, tegalan, tambak, kolam dan perkebunan. Dilihat dari segi topografi², Kendal dapat dibagi menjadi 3 jenis wilayah, yaitu paling selatan adalah wilayah pegunungan, wilayah tengah adalah perbukitan dan wilayah paling utara berupa dataran rendah. Bagian paling selatan dengan ketinggian antara 0 sampai dengan 2.579 m dari permukaan laut. Kemudian daerah perbukitan dan

¹Chusnul Hajati, dkk., *Peranan Masyarakat Desa di Jawa Tengah Dalam Perjuangan Kemerdekaan Tahun 1945-1949, Daerah Kendal dan Salatiga*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), hlm. 15.

²Topografi merupakan studi mengenai bentuk permukaan bumi.

dataran rendah serta pantai di sebelah utara dengan ketinggian antara 0 s/d 10 m dari permukaan laut.

Hal demikian sangat mempengaruhi pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan perekonomian masyarakat Kendal secara keseluruhan. Intensitas perkebunan, persawahan dan bidang agraria lainnya akan berbeda antara wilayah satu dengan yang lainnya. Meskipun secara keseluruhan didominasi oleh pertanian namun intensitas jumlahnya area pertanian setiap daerah mengalami perbedaan. Kendal merupakan sebuah wilayah yang berbentuk memanjang ke selatan, dimana wilayah bagian selatan hampir secara keseluruhan adalah berupa daerah pegunungan.

Secara klimatologi³ Wilayah Kabupaten Kendal bagian utara yang hampir keseluruhan berupa daerah dataran rendah dan berdekatan dengan Laut Jawa, maka kondisi iklim di daerah tersebut cenderung lebih panas dengan suhu rata-rata 27 °C sedangkan wilayah Kabupaten Kendal bagian selatan yang merupakan daerah pegunungan dan dataran tinggi, kondisi iklim di daerah tersebut cenderung lebih sejuk dengan suhu rata-rata 25 °C.⁴ Perbedaan kontur wilayah yang dimiliki wilayah kabupaten Kendal mempengaruhi beberapa aspek kehidupan masyarakat Kendal. Bahkan dilihat dari pola kependudukannya hal tersebut juga mempengaruhi pengklasifikasian desa. Jika dilihat dari pola pertumbuhan dan

³Klimatologi adalah studi mengenai iklim suatu daerah.

⁴Kabupaten Kendal-Wikipedia bahasa Indonesia, Kabupaten_Kendal.html (28 Mei 2011)

perkembangan pemukiman penduduk yang didasari beberapa faktor yang mempengaruhinya maka di Kendal terdapat beberapa penggolongan atau pengklasifikasian desa. Berdasarkan kondisi geografisnya, di Kendal terdapat 4 jenis desa yang sesuai dengan kondisi wilayahnya, antara lain:

1. Desa Pantai, adalah desa yang memiliki wilayah yang berbatasan langsung dengan garis pantai.
2. Desa lembah/daerah aliran sungai (DAS) adalah desa yang wilayahnya sebagian besar merupakan daerah cekungan/ledokan di sekitar aliran sungai atau berada di antara dua buah gunung/bukit.
3. Desa lereng/punggung bukit adalah desa yang wilayahnya sebagian besar berada di lereng/punggung bukit.
4. Desa dataran adalah desa yang sebagian besar wilayahnya rata.⁵

B. Kondisi Ekonomi

Kondisi alam merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam perkembangan masyarakat. Dalam beberapa aspek kehidupan, secara keseluruhan kehidupan manusia selalu bergantung dengan keadaan alam sebagai penghidupannya. Dengan kondisi alam yang berbeda, masyarakat Kendal dari kawasan pesisir hingga pegunungan memiliki mata pencaharian yang berbeda, hal

⁵Badan Statistik Kependudukan Kabupaten Kendal, *Potensi Desa Kabupaten Kendal Tahun 1990 (Village Potency Kendal Regency)*, (Kendal : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kendal), hlm. 5.

tersebut dapat diukur melalui mayoritas pekerjaan maupun luas fungsi tanah yang dipergunakan untuk penghidupan.

Sejak kedatangan VOC di pesisir Laut Jawa, Kendal merupakan salah satu daerah yang berpotensi dalam beberapa bidang terutama dalam segi agrariannya. Kendal termasuk sebagai daerah pemasok hasil pertanian dan perkebunan, bahkan Kendal merupakan wilayah yang dapat menarik sektor swasta sehingga terbentuklah beberapa perkebunan dan juga sarana dan prasarana milik swasta. klasifikasi jenis perekonomian berikut :

1. Perekonomian Swasta

- a. Bidang Perindustrian

Kondisi alam Kendal menimbulkan beberapa pengaruh dalam beberapa sektor terutama dalam bidang agraria yang menyebabkan berkembangnya perkebunan yang dimiliki oleh pihak swasta sebagai sarana bagi perindustrian. Kendal sebelum tahun 1947 pernah menjadi tempat perkembangan perindustrian gula. Pada waktu itu muncul beberapa perusahaan besar seperti P.G. Cepiring, P.G. Gemuh dan bahkan tambang minyak di Kecamatan Gemuh tepatnya di Desa Rejosari. Dari ketiga Pabrik Gula di Kendal yang paling menonjol pada masa perang kemerdekaan adalah P.G. Cepiring dan P.G. Gemuh. Pabrik Gula atau disingkat P.G.Cepiring dibangun pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1835 di Desa Cepiring, Kabupaten Kendal.⁶ Pabrik Gula ini berbentuk perseroan dan berjarak 35 km

⁶Lihat lampiran 8 halaman 116.

sebelah barat Kabupaten Semarang. Pabrik Gula Cepiring tergabung dalam perusahaan Gula Kendal atau *Kendalsche Zuiker Onderneming* dan langsung berada di bawah pengawasan Pemerintahan Hindia Belanda.⁷

Pabrik Gula Cepiring dibangun Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1835, terletak di Desa Cepiring, Distrik Cepiring, Kabupaten Kendal. Pabrik Gula ini berbentuk 'perseroan' atau *Naamlaze Venootschaap* dan berjarak 35 km sebelah Barat kabupaten Semarang. Pabrik Gula Cepiring tergabung dalam perusahaan gula Kendal atau *Kendalsche Zuiker Onderneming* dan langsung berada di bawah pengawasan Pemerintah Hindia Belanda. Latar belakang pembangunan Pabrik Gula di Cepiring didasarkan atas beberapa alasan, antara lain

1. Cepiring merupakan daerah pertanian yang subur
2. Cepiring dilalui oleh Sungai Bodri yang berfungsi sebagai jalur transportasi air antara Cepiring dengan pelabuhan besar Semarang
3. Sungai Bodri dapat difungsikan untuk kebutuhan irigasi tanaman tebu dan padi.⁸

Selain sebagai Pabrik Gula Cepiring juga merupakan jalur pos yang menghubungkan pusat-pusat perdagangan seperti Batavia, Cirebon, Semarang dan Surabaya. Selama tanam paksa, areal pabrik di P.G. Cepiring diperoleh

⁷Zaenuri Afandi, "Perkembangan Pabrik Gula dan Perubahan Ekonomi Pedesaan Cepiring, Kendal tahun 1948-1966", *Skripsi*, (Yogyakarta : FIB-UGM, 2004), hlm. 26.

⁸ *Ibid.*, hlm. 34.

melalui sistem wajib tanam. Selain itu petani juga diharapkan bersedia menanam tebu sukarela. Menurut laporan Pemerintah Hindia Belanda tahun 1858, P.G. Cepiring telah menggunakan sawah petani seluas 600 bahu dengan produksi sebanyak 1.534,97 pikul. Jumlah ini jauh lebih kecil dibandingkan produksi gula di PG. Puguh dan PG. Gemuh.

Pada masa Perang Dunia II Pabrik Gula Cepiring tidak mengalami perkembangan karena pergantian kekuasaan di kawasan Hindia Belanda dengan pendudukan Jepang. Munculnya Jepang sebagai kekuatan baru di Hindia Belanda, Pabrik Gula Cepiring beralih fungsi menjadi tempat penyimpanan besi-besi untuk keperluan militer Jepang.

Pembagian pertanahan berupa tanah perkebunan maupun tanah perusahaan dalam perhitungan seluruh karesidenan Semarang, tanah perkebunan di Kendal terletak pada distrik Selokaton⁹, Boja, Weleri dan Kaliwungu yang masing-masing memiliki hak guna tanah sebesar ± 2.500 bau. Pada waktu itu tanah usaha dipergunakan oleh beberapa Pabrik Gula yaitu Pabrik Gula Cepiring 2.075 bau, Pabrik Gula Gemuh 1.425 bau, dan Pabrik Gula Kaliwungu 1.125 bau.¹⁰

b. Bidang Perkebunan

Perkembangan bidang perkebunan di Kendal juga dipengaruhi oleh perkembangan perindustrian di Kendal. Perkebunan milik swasta yang

⁹Lihat lampiran 18, halaman 126.

¹⁰Arsip Nasional Indonesia, Memori Residen Semarang (P.J.Bijleveld), 2 Juni 1930, hlm. xxxii–xxxiv.

berkembang di Kendal adalah perkebunan dengan jenis tanaman seperti kopi, teh, dan tebu. Area perkebunan pada wilayah Kendal hampir secara keseluruhan berada pada daerah perbukitan dan lereng gunung.

1. Kopi

Area perkebunan kopi di Kendal antara lain *district* Selokaton, Boja dan juga Sukomangli. Dalam *Gouvernementsbesluit* (keputusan pemerintah) 25 April 1919 No. 32 (Stbl.202) disebutkan bahwa perkebunan kopi tersebut ditanam di atas tanah pribumi dengan jangka waktu peminjaman adalah 10 tahun, dan setelah itu hak milih tanah tersebut dikembalikan kepada pribumi. Pelaksanaan peraturan tersebut mengalami masalah karena kemudian dalam pelaksanaannya tidak ada tanaman kopi yang bersifat untuk umum artinya secara keseluruhan penguasaan perkebunan kopi masih tetap dimiliki oleh pihak swasta.¹¹

2. Teh

Tanaman teh merupakan salah satu tanaman yang hidup pada daerah yang memiliki ketinggian 200-2000 meter di atas permukaan laut, semakin tinggi daerah penanamannya maka semakin baik kualitas teh yang dihasilkan. Perkebunan Teh di daerah Kendal secara garis besar terdapat pada kawasan pegunungan yaitu berada di Kendal bagian Selatan. Pada komoditi ini area perkebunan teh di Kendal antara lain *district* Selokaton dan juga di Medini.

¹¹*Ibid.*, hlm. 37.

3. Tebu

Perkembangan perkebunan tebu di Kendal sudah ada sejak berkembangnya ketertarikan pihak swasta untuk mengolah tanah di daerah Kendal untuk dijadikan sumber dari bahan mentah yang dapat diolah untuk dijadikan barang jadi. Dari hal tersebut kemudian muncul beberapa pabrik gula di Kendal yang kemudian memicu perkembangan perkebunan tebu. Perkebunan tebu di Kendal terdapat di Cepiring, Gemuh, Kaliwungu, dan kemudian berkembang ke beberapa wilayah lain seperti di Sukorejo, Plantungan dan sebagainya.

4. Tembakau

Meskipun Tembakau bukan merupakan tanaman produktif untuk daerah Kendal namun dalam perkembangannya tanaman tembakau juga merupakan salah satu komoditi dari wilayah Kendal. Perkebunan tembakau tersebut terdapat di Distrik Kendal, Weleri dan Selokaton.¹² Bahkan dalam perkembangannya Pabrik Gula Gemuh juga pernah dialih fungsikan menjadi pabrik tembakau.

5. Jati

Kabupaten Kendal memiliki area hutan jati yang luasnya sekitar 12.800 hektar dan termasuk Kesatuan Pemangkuan Hutan atau *houtvesterij* Kendal, sedangkan *opperhoutvester* atau pusat

¹²Rahmat Susatyo, *Penguasaan Tanah dan Ketenagakerjaan di Karesidenan Semarang pada Masa Kolonial*, (Bandung: Koperasi Ilmu Pengetahuan Sosial, 2006), hlm. 10.

perhutannya berkedudukan di Boja. Penebangan kayunya pada awal 1900-an dilakukan oleh kontraktor swasta, tetapi apabila kontraknya habis maka penebangan dilakukan melalui tempat pengumpul kayu di Kaliwungu, Mangkang, dan Pegadon.¹³

2. Perekonomian Pribumi

1. Bidang Pertanian

Bidang pertanian dalam kehidupan masyarakat Kendal merupakan suatu mata pencaharian penduduk yang sangat mudah dijumpai. Kawasan pertanian dapat dijumpai pada beberapa tempat yang hampir di seluruh kawasan Kecamatan yang ada memiliki kawasan pertanian terutama berupa persawahan. Komoditi dari persawahan belum tentu berupa tanaman padi saja. Dalam pengenalan mengenai jenis-jenis sawah, di Kendal terdapat beberapa jenis sawah yang diklasifikasikan menurut kondisi geografis. Dari jenis sawah tersebut maka jenis tanaman pun beragam.

- a. Lahan sawah rawa : lahan yang biasanya ditanami padi dan pengairannya berasal dari sistem perembesan air rawa.
- b. Lahan sawah tadah hujan : merupakan lahan sawah yang pengairannya tergantung dari curah hujan.
- c. Lahan sawah lebak : merupakan lahan sawah yang pengairannya berasal dari reklamasi rawa lebak.

¹³*log.cit.*

d. Lahan sawah irigasi : merupakan lahan sawah yang sistem pengairannya berasal dari air sungai.¹⁴

Dari beberapa tipe persawahan tersebut di Kendal memiliki beberapa komoditi pertanian seperti padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang panjang, kacang panjang, ubi-ubian, dan tomat. Sebagian masyarakat Kendal bagian selatan yang tinggal di dekat pusat kota mayoritas penduduknya adalah pedagang dan juga ada yang berprofesi sebagai petani. Pada kawasan Kendal bagian selatan ini masih terdapat tanah persawahan yang cukup luas, dan juga tanah perkebunan yang hampir seimbang dengan area pertanian.

2. Bidang Perikanan

Mengenai bidang perikanan masyarakat Kendal didukung oleh adanya kawasan pesisir pantai yang berada di bagian utara. Kendal memiliki wilayah kelautan sejauh 12 mil dan seluas 941,28 km² dengan panjang pantai 41 km. Dengan wilayah kelautan tersebut maka kawasan Kendal bagian utara memiliki potensi untuk perkembangan perikanan terutama untuk jenis udang, kepiting dan juga bandeng. Selain itu masyarakat pesisir Kendal juga menggantungkan kehidupannya dengan hasil laut. Selain sebagai nelayan, perkembangan pertambakan di kawasan pesisir Kendal juga menjadi salah satu daya tarik bagi nelayan.

¹⁴Badan Statistik Kependudukan Kabupaten Kendal, *op.cit.*, hlm. 15.

3. Bidang Perdagangan

Perkembangan perekonomian selalu tidak lepas dari adanya perdagangan yang identik dengan keberadaan sistem pertukaran yang saling menguntungkan satu sama lain. Dalam hal ini perekonomian Kendal berkembang seiring dengan berkembangnya prasarana penunjang yang ada, seperti misalnya pasar, alat transportasi dan lainnya. Munculnya sarana seperti Pasar Cepiring, Pasar Weleri, Pasar Sukorejo, dan lainnya dapat memberikan dorongan kepada masyarakat yang sebagian merupakan petani tentu saja sangat menguntungkan untuk penjualan hasil tanaman mereka.

Komunitas pertokoan di hampir setiap pusat perdagangan di Kendal biasanya didominasi oleh kepemilikan Tionghoa¹⁵ meskipun demikian Pemerintah juga tetap berusaha meningkatkan perekonomian pribumi dengan mengembangkan beberapa sarana penunjang untuk perdagangan. Hal tersebut dikarenakan kekuatan perekonomian suatu wilayah di pengaruhi oleh pertumbuhan perekonomian tiap daerah administrasinya.¹⁶ Sejak masa Kolonial Hindia Belanda, keberadaan pasar pada setiap *district* sudah menjadi salah satu faktor utama pengembangan masyarakat dalam upayanya mencukupi kebutuhan hidupnya.

¹⁵Tionghoa merupakan salah satu bangsa yang terdapat di kawasan Asia Timur maupun Asia Tenggara, namun biasanya digunakan sebagai sebutan untuk orang Cina perantauan.

¹⁶Hera Pramesti Putri, “Analisis Disparitas Pendapatan Kabupaten Kendal Studi Kasus Dataran Rendah dan Dataran Tinggi”, *Skripsi*, (Semarang : FE-UNDIP, 2010), hlm. 18-19.

Pembagian ekonomi masyarakat Kendal juga dapat dilihat dari kondisi wilayahnya dapat dijelaskan menjadi 3, hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Untuk wilayah yang berada pada kawasan pesisir yaitu daerah yang keberadaannya dekat dengan laut, mayoritas penduduknya berpekerjaan sebagai nelayan dan juga petani tambak. Masyarakat petani tambak ini biasanya terdapat di perkampungan yang berjarak beberapa kilo meter dari bibir pantai dan biasanya berdekatan dengan kampung nelayan.
2. Untuk wilayah yang berdekatan dengan air sungai terutama bagi wilayah datar maupun perbukitan biasanya kegiatan perekonomian berupa persawahan, perkebunan, maupun tegalan. Dalam hal ini biasanya terdapat dalam masyarakat yang berada di daerah pedalaman Kendal. Air merupakan sumber utama dalam mata pencaharian mereka sehingga biasanya persebaran penduduknya berada dekat dengan aliran sungai.
3. Untuk wilayah yang berdekatan dengan pusat pemerintahan biasanya didominasi oleh kegiatan perdagangan, hal tersebut dapat terlihat dari keberadaan pasar dan toko-toko. Di Kendal hampir semua kegiatan perdagangan berada di sekitar pusat pemerintahan (pemerintahan tingkat kecamatan).

C. Kondisi Sosial Politik

Dalam tatanan sosial masyarakat Kendal terbagi menjadi beberapa kelompok sesuai dengan mata pencaharian mereka. Secara umum dapat dilihat pembagiannya misalnya saja kelompok petani, kelompok nelayan, kelompok pedagang, dan kelompok pegawai. Kelompok petani merupakan masyarakat yang berprofesi sebagai pengolah sawah dan biasanya tinggal di kawasan pedesaan terutama di kawasan sekitar area persawahan, sedangkan kelompok nelayan merupakan masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan pesisir pantai yang biasanya berprofesi sebagai penangkap ikan maupun pengelola tambak perikanan. Berbeda halnya dengan kelompok pedagang dan pegawai, masyarakat ini biasanya tinggal secara acak, misalnya kelompok pedagang hampir ada di setiap wilayah, terutama yang dekat dengan pusat perdagangan, sedangkan kelompok pegawai biasanya juga secara keseluruhan tinggal pada daerah yang dekat dengan kantor pemerintahan sesuai dengan pembagian wilayah pemerintahan di Kendal.

a. Pemerintahan

Pada masa Kolonial Hindia Belanda, pemerintahan Kendal sudah dimasukkan ke dalam struktur pembagian wilayah administratif Jawa Tengah. Dalam perkembangannya pembagian wilayah administratif tersebut mengalami beberapa perubahan. Sebelum dikeluarkannya *Decentralisatie*

*Besluit*¹⁷ daerah Jawa Tengah terbagi menjadi beberapa *gewesten* (wilayah) yang terdiri dari :

1. Semarang *Gewest*, meliputi *Regenschap*¹⁸ Kendal, Semarang, Demak, Kudus, Pati, Jepara, dan Grobogan.
2. Rembang *Gewest*, meliputi *Regenschap* Rembang, Blora Tuban dan Bojonegoro.
3. Kedu *Gewest*, meliputi *Regenschap* Magelang, Temanggung, Wonosobo, Purworejo, Kutoarjo, Kebumen dan Karanganyar.
4. Banyumas *Gewest*, meliputi *Regenschap* Banyumas Purwokerto, Cilacap, Banjarnegara dan Purbalingga.
5. Pekalongan *Gewest*, meliputi *Regenschap* Brebes, Tegal, Pemalang, Pekalongan dan Batang.¹⁹

Istilah *Regenschap* tersebut digunakan pada masa sebelum tahun 1905. Setelah dikeluarkannya *Decentralisatie Besluit* tahun 1905 semua *gewesten* memiliki hak otonomi yang kemudian disusul dengan dikeluarkannya *Indische Staatsregeling* (Undang-undang Pemerintahan) yang

¹⁷*Decentralisatie Besluit* merupakan Undang-Undang Otonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia-Belanda yang bertujuan untuk mengatur pembagian daerah administratif pemerintahan.

¹⁸*Regenschap* merupakan wilayah administratif pemerintahan setingkat dengan Kabupaten.

¹⁹Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan UGM dan BPS, *Sensus Penduduk 1961 Penduduk Desa Jawa*, (Yogyakarta : UGM dan BPS Press, 1980), hlm. 10.

berisikan pembagian wilayah administratif dalam bentuk provinsi yang dijelaskan pada *Province Ordonatie* pasal 19. Berdasarkan *Province Ordonatie* maka pembagian wilayah administratif di Jawa Tengah dibagi dalam bentuk Karesidenan²⁰, Kabupaten dan Kawedanan. Sejak saat itu Semarang *Gewest* berubah menjadi Karesidan Semarang yang memiliki beberapa wilayah adminisistratif antara lain Kabupaten Semarang, Kendal, Demak, Grobogan dan *Stadsgemente*²¹ Semarang, Salatiga. Dalam pembagian wilayah administratif tersebut Kendal merupakan wilayah pemerintahan setingkat Kabupaten yang ada dalam Karesidenan Semarang.

Perubahan dalam sistem pemerintahan kembali terjadi pada masa pendudukan Jepang. Pada masa pendudukan Jepang tatanan sisem pemerintahan sama seperti sebelumnya, hanya saja terjadi perubahan nama dalam pemerintahan karesidenan. Karesidenan Semarang berubah menjadi *syuu* yang membawahi beberapa *si* (kotapraja), kemudian di dalam *si* terdapat beberapa *ken* (kabupaten), *gun* (distrik), *son* (onder distrik), *ku* (kelurahan). kemudian setelah masa pendudukan Jepang sistem pemerintahan dirubah kembali, Kabupaten Kendal pada masa awal kemerdekaan, secara administratif dibagi ke dalam 5 wilayah Pembantu Bupati atau Kawedanan, yang meliputi 17 wilayah Asisten Wedana atau Kecamatan, terdiri dari 306

²⁰Lihat Lampiran 1, halaman 109.

²¹*Stadsgemente* merupakan daerah administratif yang otonom atau mandiri dan bercorak perkotaan.

Desa.²² Dalam perkembangannya, berdasarkan wilayah administratifnya Kendal terdiri dari 20 Kecamatan yang kemudian terbagi menjadi 265 Desa dan 20 Kelurahan. Meskipun menurut data pada tahun sebelum kemerdekaan wilayah Kendal hanya terbagi menjadi beberapa wilayah dengan sistem *district* saja.

Penjelasan pembagian wilayah dapat dilihat dari kondisi topografinya. Wilayah Kendal bagian selatan atau juga wilayah yang terdiri dari pegunungan meliputi: Plantungan, Pageruyung, Sukorejo, Patean, Boja., Limbangan, Singorojo, dan Kaliwungu Selatan. Dan Wilayah Kendal bagian Utara yang bertopografi dataran rendah meliputi: Weleri, Rowosari, Kangkung, Cepiring, Gemuh, Ringinarum, Pegandon, Ngampel, Patebon, Kendal, Brangsong, dan Kaliwungu.

Mengenai struktur pemerintahan sendiri, Kendal sejak tahun 1615-1949 terjadi 25 kali pergantian bupati. Bupati yang menjabat pada tahun 1900-an sampai berakhirnya perang kemerdekaan tahun 1949, antara lain:

1. Soerohadiningrat (1850-1857)
2. Pangeran Ario Notoprojo (1857-1890)
3. Raden Mas Adipati Notonegoro (1891-1914)
4. Raden Mas Adipati Aryo Notohamijoyo (1914-1938)
5. Raden Mas Purbonegoro (1939-1942)
6. Raden Koesumohoedojo (1942-1945)

²²Chusnul Hajati, dkk., *op.cit.*, hlm. 63.

7. Soekarmo (1945-1948)

8. Raden Roeslam (1948-1949)²³

Pada masa awal kemerdekaan di Kendal terjadi pergantian bupati. Pergantian bupati tersebut tidak dilakukan secara pemilihan namun dilakukan melalui protes pemuda yang dipimpin oleh Sukarmo. Para pemuda dan rakyat yang setuju untuk menggulingkan pemerintahan yang dinilai merugikan rakyat pada masa pendudukan Jepang berkumpul di alun-alun Kendal untuk menggelar rapat. Pada waktu itu yang menjabat sebagai Bupati Kendal adalah Raden Kusumohudoyo yang menjabat selama periode pendudukan Jepang dengan pangkat *Kencho*²⁴. Kelompok pemuda Kendal yang dipimpin oleh Sukarmo mengadakan rapat di alun-alun Kendal tahun 1945. Keputusan rapat tersebut adalah memberhentikan bupati, patih, semua wedono dalam kabupaten Kendal.²⁵

Rapat yang dilakukan di alun-alun tersebut menghasilkan beberapa keputusan antara lain:

1. Memberhentikan Bupati R. Koesoemohoedjo

²³Ahmad Hamam Rochani, *Babad Tanah Kendal*, (Kendal : Intermedia Paramadina dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kendal, 2003), hlm. 440-441.

²⁴*Kencho* merupakan jabatan pemerintahan tingkat Kabupaten pada masa pendudukan Jepang. Kabupaten disebut sebagai *Ken* dan yang menjabat sebagai bupati adalah *Kencho*.

²⁵Team Monumen Perjuangan Kabupaten Kendal Seksi Sejarah, *Konsep Naskah Sejarah Perjuangan Daerah Tk. II Kendal 1945-1949*, hlm. 23.

2. Menunjuk Soekarmo sebagai Bupati Kendal dan Patihnya adalah Partoikromo.

3. Melantik M. Soesatio sebagai Wedono²⁶ Kendal, Hardiwinoto sebagai Wedono Weleri, Mardihadi sebagai Wedono Boja, Iskandar Martowidagdo sebagai Wedono Kaliwungu, dan S. Soerjowidagdo.²⁷

Keputusan rapat tersebut segera disampaikan oleh Soekarmo dan beberapa perwakilan pemuda kepada Raden Koesoemohoedoyo sekaligus dengan penyerahan jabatan. Pertemuan antara Soekarmo dan pemuda dengan R. Koesoehoedoyo tersebut menghasilkan keputusan yang tidak terduga, yaitu bupati R. Koesoehoedoyo tidak ingin menyerahkan jabatannya. Hal tersebut menimbulkan reaksi perwakilan pemuda yang mendampingi Soekarmo. Akhirnya R. Koesoehoedoyo dan keluarganya diamankan di Pabrik Gula Cepiring untuk menghindari reaksi yang lebih besar dari pemuda. Setelah kejadian tersebut, Soekarmo dan perwakilan pemuda segera melakukan rapat kembali untuk merombakan susunan pemerintahan dengan mengganti pejabat-pejabat yang dilantik pada masa pendudukan Jepang.

Perombakan susunan pemerintahan tidak sepenuhnya lancar. Seperti halnya dengan pengambilan keputusan pergantian wedono di Sukorejo.

²⁶Wedono adalah sebutan untuk Kepala pejabat pemerintah setingkat Kecamatan.

²⁷Team Monumen Perjuangan Kabupaten Kendal Seksi Sejarah., *op.cit.*, hlm 24.

Wedono S. Soerjowidagdo merupakan orang yang tidak menyerahkan jabatannya sebagai wedono, karena wedono Sukorejo tersebut dirasa masih layak untuk menjabat. Namun hal tersebut menimbulkan protes dari perwakilan rakyat Sukorejo yang hadir dalam rapat tersebut, mereka memprotes keputusan pemerintah yang baru, hal tersebut dikarenakan wedono S. Soerjowidagdo merupakan wedono yang diangkat oleh Jepang dan dinilai merugikan rakyat selama pemerintahan pendudukan Jepang. Akhirnya hal tersebut dirundingkan kembali sehingga muncul perubahan tatanan dalam sistem pemerintahan. Mengenai susunan sistem pemerintahan setelah mengalami perundingan sebagai berikut :

Tabel. 1.

Perubahan Susunan Jabatan Pemerintahan Kendal

No.	NAMA	JABATAN
1.	Sukarmo	Bupati
2.	Portoikromo	Patih
3.	M. Soesatio	Wedono Kendal
4.	Hardiwinoto	Wedono Weleri
5.	Mardihadi	Wedono Boja
6.	Oepoyo Prawirodologo	Wedono Kaliwungu
7.	Iskandar Martowidagdo	Wedono Sukorejo

Sumber : Chusnul Hajati, dkk., *Peranan Masyarakat Desa di Jawa Tengah Dalam Perjuangan Kemerdekaan Tahun 1945-1949, Daerah Kendal dan Salatiga*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), hlm.71.

Pada masa pemerintahan Bupati Sukarmo terbentuk badan-badan pemerintahan antara lain:

1. BPKNI (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia), badan ini bertujuan sebagai wadah wakil-wakil rakyat.
2. Markas Umum, markas ini dibentuk dan berkantor di Kawedanan Kaliwungu dibawah pimpinan Mohammad Kasan yang anggotanya terdiri dari orang-orang terkemuka sipil dan militer. Badan ini bertujuan sebagai pusat komando taktik dan strategi perjuangan menghadapi gangguan keamanan. Dalam perjalanannya Markas Umum kemudian berganti menjadi Dewan Perjuangan Kendal sebagai koordinator badan-badan kelaskaran.
3. Setelah Dewan Perjuangan Kendal dirasa telah menyelesaikan tugasnya maka kemudian dibentuklah Inspektorat Biro Perjuangan, badan ini bertujuan sebagai pusat komando keamanan yang memberikan komando kepada kesatuan-kesatuan garis depan.²⁸

b. Kependudukan

Pembagian wilayah administratif di Jawa mempengaruhi pembagian wilayah pelaksanaan sensus penduduk. Pelaksanaan sensus penduduk diatur menurut pola wilayah administratif untuk mempermudah perhitungan jumlah kepadatan penduduk pada suatu wilayah administratif tertentu. Sesuai dengan

²⁸*Ibid*, hlm.26.

peraturan pembagian wilayah administratif yang diatur dalam *Indische Staatsregeling*. *Indische Staatsregeling* merupakan peraturan dasar yang berlaku pada zaman pemerintahan kolonial Hindia-Belanda sebagai pengganti *Reglement Regering*. Sistem *Regering Reglement* sendiri dikarenakan adanya perubahan sistem pemerintahan di negara Belanda, dari monarkhi konstitusional menjadi monarki parlementer. Perubahan ini terjadi pada tahun 1848 dengan adanya perubahan dalam *Grond Wet* atau Undang-Undang Belanda. Perubahan ini mengakibatkan terjadinya pengurangan kekuasaan raja, karena parlemen mulai campur tangan dalam pemerintahan dan perundang-undangan di wilayah jajahan negara Belanda.

Dengan adanya *Indische Staatsregeling* maka pemerintahan Kendal yang semula bernama *regenschap* berubah menjadi Kabupaten dan berada dalam cakupan wilayah Karesidenan Semarang yang sebelumnya adalah *Regenschap*. Secara keseluruhan sebenarnya tatanan pemerintahan tidak mengalami perubahan hanya saja terjadi pergantian nama dan beberapa perubahan dalam pembagian kategori wilayah administratif yang dilihat dari kemampuan pengembangan kotanya.

Dalam *Desentralisatie Besluit* disebutkan mengenai perubahan dari istilah *gewest* menjadi Karesidenan. Meskipun terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan, perhitungan jumlah penduduk masih dilakukan secara rutin. Perkembangan kependudukan wilayah Karesidenan Semarang setelah dikeluarkannya *Desentralisatie Besluit* adalah:

Tabel. 2.
Perkembangan Jumlah Penduduk Karesidenan Semarang Tahun 1914-1942

Tahun	Jumlah Penduduk
1914	2.674.288 jiwa
1915	2.678.394 jiwa
1916	2.710.833 jiwa
1917	2.710.436 jiwa
1918	2.650.869 jiwa
1919	2.613.606 jiwa
1920	2.680.208 jiwa
1921	2.673.408 jiwa
1922	2.682.356 jiwa
1925	2.721.471 jiwa
1926	2.721.471 jiwa
1928	2.798.608 jiwa
1930	1.950.021 jiwa
1940	2.258.570 jiwa
1942	2.152.726 jiwa

Sumber : Bomgaard, P dan Goozen, A.J., *Changing Economy in Indonesia a Selection of Statistical Source Material from the Early 19th Century up to 1940 Volume 11 Population Trends 1795-1942*, (Amsterdam : Royal Tropical Institue, 1991), hlm. 121.

Dalam pelaksanaan sensus tahun 1930 perhitungan total penduduk untuk wilayah Jawa adalah 48.400.000 jiwa.²⁹ Untuk perhitungan khusus tahun 1930 wilayah Kendal adalah sebagai berikut:

²⁹Widjojo Nitisastro, *Population Trend in Indonesia*, (London : Cornell University Press, 1970), hlm. 117.

Tabel. 3.
Data Sensus Penduduk Kendal tahun 1930

<i>District</i>	Jumlah Total Penduduk	Asing	
		Orang Eropa	Timur Asing
Kendal	78.721	100	410
Kaliwoengoe	68.570	175	395
Bodja	67.425	160	200
Selokaton	61.349	200	191
Weleri	125.831	230	620
<i>Regentschap</i> Kendal	401.896	865	1.816

Sumber : Arsip Nasional Indonesia, *Memori Residen Semarang*
(*P.J.Bijleveld*), 2 Juni 1930, hlm. 43.

Berdasarkan pengamatan pada tabel diatas, *district* merupakan pembagian wilayah administratif pemerintahan Hindia Belanda. Dalam pembagiannya Kendal terdiri dari lima *district*. Pelaksanaan sensus untuk wilayah Kendal dan seluruh Karesidenan Semarang mengalami gangguan pada kisaran tahun 1947-1949. Kedatangan Pasukan Belanda di Semarang membuat situasi di kota Semarang menjadi kacau dengan bertambahnya jumlah penduduk yang keluar dari wilayah kota ke daerah sekitarnya karena faktor keamanan kota Semarang yang kacau akibat pendudukan Pasukan Belanda di kota Semarang.