

## BAB II

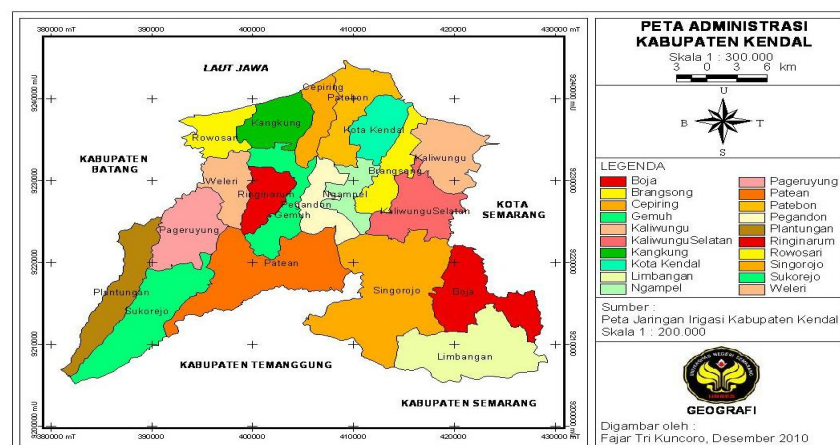
### GAMBARAN PEMERINTAHAN KABUPATEN KENDAL

#### 2.1 Gambaran Umum Kabupaten Kendal

##### 2.1.1 Kondisi Geografis Kabupaten Kendal

Kabupaten Kendal merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Kendal terletak pada  $109^{\circ}40'$  -  $110^{\circ}18'$  Bujur Timur dan  $6^{\circ}32'$  -  $7^{\circ}24'$  Lintang Selatan. Dengan total luas wilayah keseluruhan  $1315,43 \text{ km}^2$  yang terdiri dari  $1.002,23 \text{ km}^2$  untuk luas daratan dan sebesar  $313,20 \text{ km}^2$  untuk luas wilayah perairan. Kabupaten Kendal terbagi menjadi 20 Kecamatan.

**Gambar 2.1.1**  
**Peta Kabupaten Kendal**



Sumber: <http://budiografi.wordpress.com/2017/04/11>

Wilayah administratifnya sendiri berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Kota Semarang dan Kabupaten Semarang di sebelah timur, Kabupaten Temanggung di sebelah selatan, serta Kabupaten Batang di sebelah

barat. Jarak terjauh wilayah Kabupaten Kendal dari Barat ke Timur adalah sejauh 40 Km, sedangkan dari Utara ke Selatan adalah sejauh 36 Km. Kabupaten Kendal terletak 25 km di sebelah barat Kota Semarang. Kendal dilalui jalan Pantura (jalan negara) yang menghubungkan Jakarta-Semarang-Surabaya.

Secara umum, wilayah Kabupaten Kendal terbagi menjadi 2 (dua) daerah dataran, yaitu daerah dataran rendah (pantai) dan daerah dataran tinggi (pegunungan). Wilayah Kabupaten Kendal bagian utara merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian antara 0 - 10 meter dpl, yang meliputi Kecamatan Weleri, Rowosari, Kangkung, Cepiring, Gemuh, Ringinarum, Pegandon, Ngampel, Patebon, Kendal, Brangsong, Kaliwungu. Kabupaten Kendal mempunyai pantai sepanjang 41,0 km<sup>2</sup>, terbentang di 25 Kelurahan/Desa yaitu desa Mororejo, Wonorejo (Kecamatan Kaliwungu), Desa Purwokerto, Turunrejo (Kecamatan Brangsong), Kelurahan Banyutowo, Karang Sari, Bandengan, Balok, Kalibuntu (Kecamatan Kendal), Desa Wonosari, Kartika Jaya, Pidodo Wetan, Pidodo Kulon (Kecamatan Patebon), Desa Margorejo, Korowelang Anyar, Korowelang Kulon, Kalirandu Gede, Kali Ayu, Juwiring, Sidomulyo (Kecamatan Cepiring), selanjutnya Desa Kali Rejo, Tanjung Mojo, Jungsemi, Sendang Kulon (Kecamatan Kangkung), serta Desa Sendang Sikucing, Gempol Sewu (Kecamatan Rowosari). Sedangkan wilayah bagian selatan merupakan daerah dataran tinggi yang terdiri atas tanah pegunungan dengan ketinggian

antara 10 - 2.579 meter dpl, meliputi Kecamatan Plantungan, Pageruyung, Sukorejo, Patean, Boja, Limbanga, Singorojo, Kaliwungu Selatan.

### 2.1.2 Iklim

Mengingat wilayah Kabupaten Kendal yang terbagi menjadi 2 (dua) daerah dataran, maka kondisi tersebut memengaruhi kondisi iklim wilayah Kabupaten Kendal. Wilayah Kabupaten Kendal bagian utara yang didominasi oleh 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.

### 2.1.3 Penduduk

**Tabel 2.1.3**  
**Banyaknya Penduduk Kabupaten Kendal**  
**Tahun 2013-2015**

PENDUDUK	TAHUN		
	2013	2014	2015
a. Laki-laki	483.732	480.111	481.061
b. Perempuan	472.217	470.352	471.905
<b>Jumlah</b>	955.949	950.463	952.966

*Sumber: Dinas Kependudukan dan Capil Kab. Kendal, 2013-2015*

Berdasarkan data diatas jumlah penduduk di Kabupaten Kendal pada Tahun 2013 mencapai 955,949 jiwa. Dengan jumlah laki laki sebanyak 483,732 atau (50,60%) dan perempuan sebanyak 472,217 atau (49,39%). Pada Tahun 2014 jumlah penduduk di Kabupaten Kendal mengalami penurunan sejumlah 5.486 jiwa atau (0,57%) dari tahun 2013, dengan jumlah penduduk mencapai 950,463 jiwa yang terdiri dari pria 480,111 jiwa atau (50,51%) dan wanita 470,352 jiwa atau (49,49%). Sedangkan pada Tahun 2015 jumlah penduduk di Kabupaten Kendal naik 2.503 jiwa atau (0,26%) menjadi 952,966 jiwa yang terdiri dari pria 481,061 jiwa atau (50,48%) dan wanita 471,905 jiwa atau (49,52%).

## **2.2 Gambaran Pemerintahan Kabupaten Kendal Tahun 2013-2015**

### **2.2.1 Visi**

Visi Pembangunan jangka menengah Kabupaten Kendal Tahun 2011-2015 adalah sebagai berikut :

“Masyarakat Kendal yang Maju, Agamis dan Sejahtera Didukung oleh Pemerintahan yang Bersih, dan Sumber Daya Manusia yang Produktif”.

Rumusan Visi tersebut diatas terdiri dari 2 (dua) frase pembentuk kalimat. Frase pertama terkait dengan cita-cita terwujudnya kondisi masyarakat Kabupaten Kendal, yaitu Masyarakat yang maju, agamis, dan sejahtera.

Frase kedua mengandung arti dukungan dari berbagai pihak, baik kalangan dunia usaha, masyarakat, dan pemerintah daerah, untuk mewujudkan cita-cita tersebut yaitu Pemerintahan yang bersih, dan Sumber Daya Manusia yang produktif. Secara rinci pengertian atas visi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Masyarakat Kendal yang Maju, adalah masyarakat yang memiliki pranata sosial yang baik, inovatif, tertib hukum dan partisipatif dalam pemerintahan dan pembangunan daerah. Pranata sosial yang baik menunjukkan masyarakat yang teratur, tertib hukum dan menghargai rasa kemanusiaan yang tinggi serta partisipatif dalam pemerintahan dan pembangunan.
- b. Masyarakat Kendal yang Agamis, adalah masyarakat yang toleran dan memiliki religiusitas tinggi, yang dapat menjadi modal dasar pembangunan daerah. Religiusitas yang tinggi menunjukkan masyarakat yang taat terhadap tatanan moral, kemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
- c. Masyarakat Kendal yang sejahtera, kondisi Kabupaten Kendal dengan masyarakat yang bahagia baik lahir maupun batin. Kebahagiaan lahir ditunjukkan oleh tingginya derajat kesehatan, tingginya pendapatan perkapita, kecukupan sandang, pangan, dan perumahan. Sedangkan kebahagiaan batin yang dimaksudkan adalah ketentraman dalam kehidupan berumah tangga dan bermasyarakat.

- d. Pemerintahan yang bersih, adalah Pemerintahan Kabupaten Kendal yang demokratis, akuntabel, transparan, dan responsif dalam menjalankan tugas pelayanan publik, didukung teknologi komunikasi dan informasi (*e-government*) yang baik.
- e. Sumber Daya Manusia yang produktif, adalah sumber daya manusia yang unggul, berpendidikan, memiliki etos kerja yang tinggi, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga dapat bersaing di tingkat regional dan global sesuai perkembangan jaman.

### 2.2.2 Misi

Dalam rangka mencapai visi pembangunan jangka menengah Kabupaten Kendal Tahun 2011-2015, dirumuskan sejumlah misi sebagai berikut :

- a. Meningkatkan akses, mutu, dan kesesuaian pendidikan.

Didasari sepenuhnya bahwa peningkatan kualitas SDM sangat penting artinya bagi kemajuan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu harus diwujudkan adanya jaminan bagi masyarakat untuk dapat melaksanakan pendidikan dasar sampai menengah, dan adanya peningkatan mutu pendidikan pada seluruh jenjang pendidikan dan adanya peningkatan kesesuaian output lembaga pendidikan dengan kebutuhan pasar kerja.

b. Meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan.

Masyarakat yang sehat adalah salah satu tolak ukur kesejahteraan masyarakat, maka perlu ada upaya untuk mewujudkan pelayanan kesehatan yang semakin bermutu dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat, terutama masyarakat miskin.

c. Meningkatkan perkembangan usaha ekonomi produktif masyarakat.

Peningkatan pendapatan masyarakat perlu dilakukan agar masyarakat memiliki daya beli untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup, untuk itu perlu upaya menumbuh kembangkan usaha ekonomi produktif masyarakat termasuk Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), Usaha Dagang Kecil dan Menengah (UDKM), dan Industri Kecil Menengah (IKM) dalam berbagai sektor lapangan usaha.

d. Meningkatkan keberdayaan masyarakat.

Perkembangan masyarakat dapat diwujudkan melalui adanya penguatan dan keberdayaan, yaitu meningkatnya kelembagaan masyarakat dan jaminan terwujudnya hak sipil dan hak politiknya.

e. Meningkatkan daya saing investasi daerah.

Peningkatan daya saing investasi daerah diharapkan dapat menjadi pemicu pertumbuhan sektor riil dan memiliki dampak

berganda (*multiplier effects*) pada pertumbuhan usaha ekonomi, peningkatan lapangan kerja, peningkatan pendapatan dan mengembangkan perekonomian daerah.

- f. Mengembangkan dan meningkatkan kualitas infrastruktur.

Berkembang dan meningkatnya kualitas infrastruktur dasar diharapkan dapat memicu peningkatan produktivitas daerah disamping meningkatnya kualitas pelayanan bagi masyarakat.

- g. Menciptakan kondisi lingkungan kehidupan masyarakat yang aman, tentram, dan agamis.

Kondisi aman, tentram dan agamis dalam masyarakat perlu diwujudkan sebagai salah satu persyaratan terselenggaranya kegiatan pembangunan dan rasa tentram bagi seluruh masyarakat.

- h. Meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender serta penghargaan yang tinggi terhadap HAM.

Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh kesempatan (akses) dan memanfaatkan berbagai pelayanan publik, serta kesetaraan dalam berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan perlu terus dikembangkan. Disamping itu perlu adanya jaminan dan penghargaan yang tinggi pada hak asasi manusia.



- i. Menyelenggarakan pemerintahan yang amanah (good governance).

Penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, yaitu pemerintah yang berpandangan jauh kedepan (visioner), demokratis, transparan, akuntabel, efisien dan efektif, profesional, partisipatif, responsif, serta memiliki komitmen yang tinggi pada pengurangan berbagai kesenjangan yang terjadi.

- j. Mewujudkan lingkungan hidup yang lestari.

Pemanfaatan sumber daya alam dalam mendukung pelaksanaan pembangunan daerah secara bijaksana, dengan memperhatikan kemampuan daya dukung dan mencegah timbulnya dampak negatif demi terwujudnya kelestarian lingkungan hidup.

### **2.2.3 Pemerintahan**

Kendal merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang dipimpin oleh seorang Bupati. Hirarki Pemerintah Kabupaten Kendal secara administratif terbagi dalam 20 kecamatan, yang terbagi lagi atas 286 desa/ kelurahan, 1.103 dukuh, 1.453 RW, dan 6.206 RT. Sedangkan Pusat Pemerintahan berada di Kecamatan Kendal. Berikut adalah data mengenai administrasi pemerintah Kabupaten Kendal sebagai berikut:

**Tabel 2.2.3**  
**Banyaknya Kelurahan/Desa, Dukuh,**  
**Rukun Warga (RW) Dan Rukun Tetangga (RT)**  
**Kabupaten Kendal Tahun 2013**

No	Kecamatan	KEL/DESA	DUKUH	RW	RT
1	Plantungan	12	55	61	248
2	Sukorejo	18	79	82	440
3	Pageruyung	14	75	75	271
4	Patean	14	48	48	203
5	Singorojo	13	68	89	349
6	Limbangan	16	64	74	238
7	Boja	18	97	112	458
8	Kaliwungu	9	33	68	288
9	Brangsong	12	44	76	255
10	Pegandon	12	47	58	211
11	Ngampel	12	44	55	221
12	Gemuh	16	50	78	314
13	Ringinarum	12	41	55	261
14	Weleri	16	48	100	421
15	Rowosari	16	72	84	347
16	Kangkung	15	45	60	334
17	Cepiring	15	40	53	323
18	Patebon	18	77	83	419
19	Kota Kendal	20	16	82	351
20	Kaliwungu Selatan	8	60	60	254
	<b>Jumlah</b>	<b>286</b>	<b>1.103</b>	<b>1.453</b>	<b>6.206</b>

*Sumber: Kendal Dalam Angka 2013*

Sejak Dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah membuka jalan bagi pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan yang cukup signifikan. Dengan adanya hal ini reformasi tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sehingga dapat terciptanya *good governance*. Selain itu Pemerintah Daerah juga dituntut agar mampu menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pendanaan merupakan salah satu unsur pokok untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah yang direalisasikan dalam pelaksanaan kebijakan program dan kegiatan pembangunan, sehingga hal ini perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah di Kabupaten Kendal diatur dalam fungsi perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, fungsi penatausahaan keuangan daerah, dan fungsi pertanggungjawaban keuangan daerah.

#### **2.2.4 Aparatur Pemerintahan Kabupaten Kendal**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan aparatur pemerintahan yang bertugas sebagai abdi masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah yang baik. Oleh karena itu diperlukan PNS yang berkualitas agar pembangunan dapat berjalan baik mengingat keberadaan PNS menjadi pilar pelaksanaan pembangunan.

Jumlah PNS di Pemerintah Kabupaten Kendal pada Tahun 2015 sebanyak 10.367 orang terdiri dari laki-laki 5.122 orang atau (49,40%) dan perempuan 5.245 orang atau (50,59%). Jumlah pegawai pada tahun 2015 mengalami kenaikan sebanyak 384 orang atau (3,84%) dari Tahun 2014.

PNS di Kabupaten Kendal terdiri dari berbagai latar belakang tingkat pendidikan. Pada Tahun 2015 ada 3 orang lulusan S.3 atau (0,02%), 463 orang lulusan S.2 (4,46%), 5.226 orang lulusan S.1/D IV (50,40%) dan 2.410 orang lulusan Diploma (23,24%). Sementara tingkat pendidikan PNS lulusan SLTA yaitu 1.802 orang (17,38%). Dengan banyaknya pegawai dengan latar belakang pendidikan perguruan tinggi, bahkan hingga jenjang S.3, maka Kabupaten Kendal telah memiliki sumber daya manusia yang cukup dan dapat diandalkan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Namun, hal tersebut juga membutuhkan manajemen yang baik dari level

pimpinan dalam memberdayakan dan mengoptimalkan kemampuan yang dimiliki PNS di Kabupaten Kendal.

Dilihat dari pengelompokan menurut golongan, maka Pegawai Negeri Sipil yang ada pada pemerintah Kabupaten Kendal sebagian besar berada pada Golongan III yaitu sebanyak 4.751 orang (45,82%), Kemudian pada golongan IV sebanyak 3.338 orang (32,19%), golongan II sebanyak 2.070 orang (19,96%), dan golongan I hanya 208 orang (2,00%).

Sementara PNS yang menduduki jabatan struktural (Eselon) sebanyak 922 orang atau 8,89% dari jumlah PNS yang ada di Kabupaten Kendal. Rinciannya sebanyak 35 orang eselon II, 161 orang eselon III, 689 orang eselon IV, dan 37 orang eselon V. Data Kepegawaian Tahun 2013-2015 selengkapnya dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 2.2.4**  
**Jumlah Pegawai Negeri Sipil**  
**Menurut Jenis Kelamin, Pangkat/Golongan dan Tingkat Pendidikan**  
**Kabupaten Kendal Tahun 2013-2015**

URAIAN	TAHUN		
	2013	2014	2015
a. Jumlah PNS (menurut jenis kelamin)			
1. Laki-laki	5.173	5.001	5.122
2. Perempuan	5.082	4.982	5.245
<b>Jumlah</b>	<b>10.255</b>	<b>9.983</b>	<b>10.367</b>
b. Jumlah PNS (Menurut Pangkat/ Golongan)			
1. Golongan I	236	213	208
2. Golongan II	2.338	2.128	2.070
3. Golongan III	4.235	4.178	4.751
4. Golongan IV	3.446	3.459	3.338
c. Jumlah PNS (menurut pendidikan)			
1. Lulusan SD	215	207	210
2. Lulusan SLTP	235	221	253
3. Lulusan SLTA	1.849	1.775	1.802
4. Diploma (DI, DII, DIII)	2.704	2.530	2.410
5. S1 / D IV	4.853	4.828	5.226
6. S2	395	419	463
7. S3	4	3	3
d. Jumlah Pejabat Struktural			
1. Eselon II	35	35	35
2. Eselon III	163	167	161
3. Eselon IV	679	692	689
4. Eselon V	40	38	37

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2015

## 2.2.5 Kondisi Keuangan

**Tabel 2.2.5**  
**PEMERINTAH KABUPATEN KENDAL**  
**RINGKASAN LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA**  
**DAERAH**  
**TAHUN ANGGARAN 2013-2015**

NO	URAIAN	Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah		
		2013	2014	2015
		Rp	Rp	Rp
<b>1</b>	<b>Pendapatan Daerah</b>	-	-	-
1.1	Pendapatan Asli Daerah	136.029.702.522,00	215.294.086.780,00	197.385.170.284,00
1.2	Dana Perimbangan	910.086.714.469,00	964.405.138.040,00	1.017.784.625.000,00
1.3	Lain lain Pendapatan Daerah Yang Sah	342.519.428.973,00	366.402.595.362,00	448.157.017.000,00
	<b>JUMLAH</b>	<b>1.388.635.845.964,00</b>	<b>1.546.101.820.182,00</b>	<b>1.663.305.812.284,00</b>
<b>2</b>	<b>Belanja Daerah</b>	-	-	-
2.1	Belanja tidak langsung	780.114.015.480,00	826.472.035.944,00	1.227.607.508.772,00
2.2	Belanja Langsung	490.506.850.356,00	587.874.634.739,00	785.489.654.065,00
	<b>JUMLAH</b>	<b>1.270.620.865.836,00</b>	<b>1.414.346.670.683,00</b>	<b>2.013.097.162.837,00</b>
	<b>Surplus / (Defisit)</b>	<b>118.014.980.128,00</b>	<b>131.755.149.499,00</b>	<b>(349.790.350.553,00)</b>
<b>3</b>	<b>Pembiayaan Daerah</b>	-	-	-
3.1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	141.033.448.823,74	242.305.761.639,74	373.365.650.553,00
3.2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	(16.792.567.312,00)	(21.745.260.585,00)	(23.575.300.000,00)
	<b>JUMLAH</b>	<b>124.240.881.511,74</b>	<b>220.560.501.054,74</b>	<b>349.790.350.553,00</b>
3.3	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)	242.255.861.639,74	352.315.650.553,74	0,00

Sumber: Peraturan Daerah Kab. Kendal Tentang Pertanggung jawaban dan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2013-2015

Kondisi Keuangan Kabupaten Kendal dapat dilihat melalui Ringkasan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2013-2015. (Rincian data terlampir pada lampiran Tabel 2.2.5)

Menurut tabel 2.2.5 diatas, dapat dilihat pendapatan daerah Kabupaten Kendal dalam kurun waktu 3 tahun terdiri dari Dana Perimbangan dengan rata rata persentase sebesar 62,90%. Sedangkan dari PAD hanya sebanyak 11,93%. Dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah sebanyak 25,16%. Dari ketiganya, salah satu yang paling dominan berasal dari Dana Perimbangan dimana rata-ratanya mencapai Rp 964.092.159.169,66. Disusul dengan rata-rata dari Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sebanyak Rp 385.693.013.778,33 dan dari Pendapatan Asli daerah rata-ratanya hanya berkisar Rp 182.902.986.528,66. Maka hal tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Kendal masih membutuhkan bantuan dari Pemerintah Pusat lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk membiayai pembangunan daerah, sehingga bisa dikatakan bahwa Kabupaten Kendal belum menjadi daerah yang mandiri.

Belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Dimana dalam tiga tahun rata-rata presentase belanja tidak langsung sebanyak 60,32% dan belanja langsung sebanyak 39,67%. Rata-rata belanja tidak langsung dari Tahun 2013-2015 mencapai Rp 944.731.186.732,00. Pada Tahun 2014 mengalami



kenaikan hingga Rp 46.358.020.464,00. atau (5,94%) dan sampai Tahun 2015 naik mencapai Rp 401.135.427.828 atau (48,53%). Sedangkan rata-rata belanja langsung mencapai Rp 621.290.379.720,00. dan mengalami kenaikan Pada Tahun 2014 sebesar Rp 97.367.784.383,00 atau (19,85%), disusul kenaikan pada Tahun 2015 sebesar Rp 197.615.019.326,00 atau (33,61%).

Dalam sisi Pembiayaan Daerah, penerimaan pembiayaan daerah mengalami kenaikan dari tahun 2014 mencapai Rp 101.272.312.816,00 atau (71,80%) dan sampai Tahun 2015 mencapai Rp 131.059.888.913,26 atau (54,08%). Sedangkan rata-rata penerimaan pembiayaan daerah sebesar Rp 252.234.953.672,16. Dibandingkan dengan pengeluaran pembiayaan daerah yang rata-ratanya hanya sejumlah Rp 20.704.375.965,66. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kendal dilaksanakan dengan baik dan dimanfaatkan sebagaimana semestinya.