



Perspektif HTN terhadap Penerapan PP No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB Di Kabupaten Paluta

State Administrative Law Perspective on The Implementation of PP No.21 of 2020 Concerning PSBB Paluta Regency

Ali Wardana Pohan

Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan
Email: aliwardana-83pohan@yahoo.com

ABSTRAK

Penyebaran Covid-19 telah meningkat yang berdampak terhadap perekonomian, sosial, keamanan dan kesejahteraan masyarakat. Permasalahan yang akan dikaji adalah bagaimana substansi PP No. 21 Tahun 2020 ditinjau dari UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta implikasi hukum terhadap pemberlakuan PSBB bagi suatu wilayah. Jenis Penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada undang-undang dan yuridis empiris yaitu dengan melakukan wawancara. Berdasarkan hasil penelitian, tentang substansi PP No. 21 Tahun 2020 ditinjau dari UU No. 12 Tahun 2011 adalah tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. PP No. 21 Tahun 2020 sebagai Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan hanya merupakan reduplikasi dari UU No. 6 Tahun 2018. Implementasi hukum terhadap pemberlakuan PSBB bagi suatu wilayah dalam rangka pelaksanaan kebijakan percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara adalah kegiatan penduduk disuatu wilayah dibatasi seperti yang tertuang dalam Intruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penanganan Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara.

Kata Kunci: Penerapan, PP No. 21 Tahun 2020, Perspektif, HTN

ABSTRACT

The spread of Covid-19 is increasing which has an impact on the economy, social, security and welfare of the community. The problem to be studied is how the substance of PP no. 21 of 2020 in terms of Law no. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, and its legal implications for the implementation of PSBB for a region. This type of research is normative juridical, namely research based on law and empirical juridical, namely by conducting interviews. Based on the results of the study, regarding the substance of PP No. 21 of 2020 in terms of Law no. 12 of 2011 is not in accordance with the principle of the formation of laws and regulations. PP No. 21 of 2020 as the Implementing Regulation of Law no. 6 of 2018 concerning Health Quarantine is only a reduplication of Law no. 6 of 2018. The implementation of the law regarding the application of PSBB for an area in the context of implementing the policy to accelerate the handling of Covid-19 in North Padang Lawas Regency is the restriction of population activities in an area as stated in the North Padang Lawas Regent's Instruction Number 7 of 2022 concerning the Enforcement of Restrictions Community Activities. Level 2 and Optimization of the Covid-19 Handling Command Post at the Village and District Levels to Control the Spread of Covid-19 in North Padang Lawas Regency.

Keywords: Application, PP No. 21 of 2020, Perspective, HTN

1. PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pandemi covid-19 yang terjadi awal tahun 2020 hingga sampai saat ini, telah menjadi masalah besar bagi negara. Di sini negara dihadapkan dengan berbagai persoalan yang sulit, mulai dari pencegahan meluasnya pandemi, penanganan korban yang terpapar virus Covid-19, penanganan dampak sosial, ekonomi dari pandemi Covid-19, sampai pada tahap pelaksanaan

vaksinasi Covid-19 sebagai upaya mencegah meningkatnya korban dan meluasnya pandemi Covid-19 di Indonesia.

Demi terciptanya kepastian hukum dalam pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, maka pemerintah menerbitkan regulasi salah satunya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19, yang diterbitkan tanggal 31 Maret 2020. Selain mengacu pada PP No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB, pelaksanaan PSBP juga mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Dipilihnya tindakan PSBB dalam penanganan infeksi covid-19 ini merupakan langkah yang tepat namun terkendala dengan belum adanya pengaturan teknis dalam bentuk peraturan pemerintah sebagai penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan. Sebagai catatan, dalam Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan ini terdapat 5 (lima) pendelegasian kewenangan mengatur ke peraturan pemerintah yang salah satunya dalam Pasal 60 berbunyi “ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sehingga idealnya setelah diundangkannya Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan, peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana atau penjabaran lebih lanjut beberapa materi muatan yang belum diatur secara detail dalam undang-undang tersebut harus ditetapkan terlebih dahulu agar undang-undang tersebut menjadi aplikatif. Namun qadarullah covid-19 lebih dahulu masuk dan menginveksi Indonesia ketimbang disusun dan ditetapkannya peraturan pemerintah yang menjadi amanat Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan tersebut.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah berisi materi muatan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Jadi, berdasarkan Pasal 12 dan penjelasannya tersebut, peraturan pemerintah yang disusun, materi muatannya harus memenuhi salah satu dari 2 (dua) kriteria. Pertama, materi muatan peraturan pemerintah tersebut untuk melaksanakan perintah undang-undang, artinya ada pendelegasian kewenangan mengatur dari suatu undang-undang yang menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang akan diatur. Kedua, untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan asal tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang, yang artinya meskipun dalam suatu undang-undang tidak secara tegas disebutkan adanya pendelegasian kewenangan mengatur ke dalam jenis peraturan pemerintah namun masih diperlukan pengaturan yang lebih detail dan bersifat teknis operasional dalam rangka menjalankan undang-undang tersebut, maka peraturan pemerintah dapat disusun.

Permasalahan yang akan dikaji adalah tentang substansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta implikasi hukum terhadap pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar bagi suatu wilayah

I.2 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis substansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum terhadap pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar bagi suatu wilayah

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penyusunan tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.¹ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan permasalahan dan pembahasan penelitian. Sesuai permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan penelitian, yaitu pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach).

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

III.1 Substansi PP No.21 Tahun 2020 Ditinjau Dari UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Mengatasi covid-19 ini, diperlukan cara-cara yang tidak biasa. Terlebih, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya dalam keadaan normal, namun pada keadaan tertentu juga memungkinkan adanya keadaan lain yang bersiat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.²

Peraturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini adalah salah satu pilihan yang ada di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar ini jelas dasar hukum pemberlakuannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Peraturan Pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Namun, peraturan mengenai PSBB ini dianggap tidak efektif karena pemberlakuan PSBB berasal dari inisiatif pemerintah daerah yang mengajukan kepada pemerintah pusat melalui menteri kesehatan sehingga hanya daerah-daerah tertentu saja yang memberlakukan PSBB. Ketidakeragaman waktu penerapan ini yang berdampak tidak efektifnya penanganan pandemi Covid 19.

Realitasnya peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat belum cukup mampu mengatasi pandemi Covid-19 secara efektif di Indonesia. Tanggungjawab penanganan Covid-19 memang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dengan mengambil berbagai kebijakan strategis di Indonesia, namun banyak pihak menyatakan bahwa kebijakan ini tidak cukup signifikan mengatasi Pandemi Covid-19 hingga hampir satu tahun ini. Kebijakan penanganan Covid-19 yang dilakukan pemerintah pusat melalui 3T (*testing, tracing, treatment*) dan 3M tanggung jawab terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat. Oleh karenanya kebijakan pemerintah daerah sering lebih responsif dibandingkan oleh pemerintah pusat.³

Substansi PP di lain sisi dinilai bisa memberi kepastian hukum dalam penanganan wabah Covid-19. Misalnya ketentuan yang mengatur kriteria dapat diterapkannya Pembatasan Sosial Berskala Besar daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Selain itu, aturan mengenai kepastian bahwa yang berwenang menetapkan PSBB adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan (Menteri Kesehatan), dengan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Pengangan Covid-19.

Terbitnya Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat (KKM), sekalipun terlambat, patut diapresiasi. Pertama, secara hukum diatur khusus mengenai

¹ Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018 h.37.

² S. Sagama, "Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Pengelolaan Lingkungan", *Jurna Mazahib*, Vol. 15 No. 1 Tahun 2018, h.41.

³ *Ibid*, h.135.

perintah Pasal 10 ayat (1) hingga ayat (3) UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan sebagai prasyarat terbitnya PP. Dalam teori perundang-undangan, produk hukumnya harus Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *beschikking*.⁴

Kedua, pemaknaan bahaya dalam UU merujuk pada pengertian yang disebut dalam Pasal 1 angka 2. ‘KKM adalah kejadian masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara

Masalahnya, selain pemerintah pusat belum berencana membuat peraturan pemerintah (PP) tentang tata cara penetapan dan pencabutan KKM, sebagaimana mandate pasal 10 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2018, PP yang diterbitkan juga sebatas soal PSBB. Artinya, pemerintah tidak hendak melakukan karantina wilayah. Padahal, lingkup PSBB hanya mengatur libur ekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan kegiatan di tempat atau fasum (pasal 59 ayat (3) UU no. 6 Tahun 2018).

Secara normatif, substansi dari PP Nomor 21 Tahun 2020 juga dirasa sangat terbatas, sehingga cukup tidak memadai untuk melaksanakan percepatan penanganan pandemi covid-19. Kebijakan ini secara garis besar hanya mengatur tentang PSBB, dan materi yang diatur juga tidak ada unsur baru melainkan hanya membukukan apa yang telah dilakukan oleh beberapa Pemerintah Daerah, sederhananya PP Nomor 21 tahun 2020 ini belum spesifik jelas dalam menangani keputusan penanganan pandemi covid-19. Dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 ini juga memiliki kekurangan dalam pemberlakuannya dilapangan, secara normatif isi dari peraturan ini terkesan berbelit-belit, Pemerintah Daerah yang sudah mengajukan PSBB tidak langsung diterima karena harus melalui kementerian terlebih dahulu, baru setelah itu ke gugus tugas percepatan penanganan covid-19 kemudian berkoordinasi kembali kepada Presiden.

Secara hirarki perundang-undangan dapat kita ketahui bahwa hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan hukum yang berada di bawahnya atau dalam asas preferensi dalam ilmu hukum disebut dengan *Lex Superior Derogat Legi Inferior*, asas preferensi merupakan asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan). Secara teoretis dalam hirarki perundang-undangan menurut Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat 1 menyatakan urutan peraturan perundang-undangan dari UUD hingga Perda Kabupaten/Kota.

Jika ditinjau kembali berdasarkan logika kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam PP No 21 Tahun 2020, sudah dijelaskan bahwa terdapat alur birokrasi yang menyebabkan terlambatnya penanganan penyebaran pandemi atau lebih sederhananya dapat dikatakan kurangnya efisiensi dari alur birokrasi yang dibuat, sementara asas yang berlaku pada UU Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 2 salah satunya adalah asas keadilan sebagai sebuah regulasi yang diperhatikan oleh Peraturan Pemerintah berdasarkan penetapannya.⁵

Asas yang terkandung dalam UU Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 2 yaitu keadilan, tetapi PP No 21 Tahun 2020 sebagai kebijakan turunan dari undangundang di atasnya tidak mengandung prinsip-prinsip keadilan yang harus memperhatikan kondisi objektif dan subjektif, kondisi kelangkaan sumber daya (kondisi objektif) dan konflik kepentingan (kondisi subjektif).

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah berisi materi muatan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undangundang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Jadi, berdasarkan Pasal 12 dan penjelasannya

⁴ Disantara, Fradhana Putra, “*Tanggung Jawab Negara Dalam Masa Pandemi Covid-19*”, Jurnal Cendekia Hukum: Vol. 6, No 1, September 2020.

⁵ Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta, 2015

tersebut, peraturan pemerintah yang disusun, materi muatannya harus memenuhi salah satu dari 2 (dua) kriteria. Pertama, materi muatan peraturan pemerintah tersebut untuk melaksanakan perintah undang-undang, artinya ada pendelegasian kewenangan mengatur dari suatu undang-undang yang menyebutkan dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang akan diatur. Kedua, untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan asal tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang, yang artinya meskipun dalam suatu undang-undang tidak secara tegas disebutkan adanya pendelegasian kewenangan mengatur ke dalam jenis peraturan pemerintah namun masih diperlukan pengaturan yang lebih detail dan bersifat teknis operasional dalam rangka menjalankan undang-undang tersebut, maka peraturan pemerintah dapat disusun.

Berpedoman pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 (PP 21) tidak termasuk kategori PP yang dibentuk karena delegasi/perintah langsung Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan karena PP 21 hanya memuat pengaturan terkait kriteria dan pelaksanaan PSBB. Padahal dalam Pasal 60 Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan secara tegas mendelegasikan kewenangan mengatur terkait kriteria dan pelaksanaan karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit dan PSBB dalam satu peraturan pemerintah.

Terkait dengan kriteria yang kedua, penyusunan peraturan pemerintah tentang PSBB tersebut bisa saja memenuhi kriteria dimaksud karena mengatur tentang PSBB yang merupakan salah satu materi Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan. Namun sangat disayangkan bagian judulnya memuat frasa 'Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)'. Pemuatan frasa ini mengakibatkan peraturan pemerintah ini menjadi bersifat khusus dan berlaku sementara karena menjadikan PP 21 menjadi sangat kasuistik dengan langsung menyebutkan jenis penyakit/wabahnya. Padahal peraturan pemerintah seharusnya mengatur hal-hal yang bersifat umum dan abstrak. Selain itu dalam Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan, tindakan PSBB tidak hanya diperuntukkan untuk satu jenis wabah penyakit saja. Bagaimana jika wabah covid-19 ini telah berakhir dan pada masa mendatang pemerintah ingin menerapkan PSBB atau jenis karantina wilayah lainnya untuk menanggulangi penyebaran/ kontaminasi penyakit lain? Ada berapa banyak peraturan pemerintah yang akan disusun berdasarkan jenis wabah atau penyakitnya. Tentunya hal ini juga bertentangan dengan kebijakan reformasi regulasi dalam bentuk simplifikasi regulasi yang digalakkan Presiden Joko Widodo sejak tahun 2015

Tidak hanya judul yang bermasalah, batang tubuh yang hanya terdiri atas 7 pasal membuat pengaturan dalam PP 21 ini menjadi tidak komprehensif karena sebagiannya hanya mengutip dari Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan. Terkait kriteria dan pelaksanaan PSBB itu sendiri yang tidak diatur dalam Undang-Undang Karantina Kesehatan tidak secara detail dijabarkan dalam peraturan pemerintah ini. Misalnya bagaimana tanggungjawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan PSBB, bagaimana hak dan kewajiban masyarakat yang terdampak PSBB dan lain sebagainya tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut.

Sehingga seharusnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tidak hanya memuat kriteria dan pelaksanaan PSBB namun juga mengatur terkait kriteria dan pelaksanaan karantina rumah, karantina wilayah dan karantina rumah sakit sebagaimana bunyi Pasal 60 Undang-Undang Kekeparantinaan Kesehatan. Selain itu judul peraturan pemerintah tersebut seharusnya tidak memuat jenis penyakit tertentu, yang dengan demikian masa berlaku peraturan pemerintah tersebut akan lebih lama dan tetap dapat digunakan untuk jenis infeksi/kontaminasi penyakit lainnya dimasa mendatang. Terkait dengan jenis infeksi/kontaminasi penyakit yang lebih spesifik seperti wabah covid-19 bisa dibuat dalam jenis peraturan perundang-undangan dibawah peraturan pemerintah yakni peraturan presiden atau peraturan menteri kesehatan. Penamaannya sendiri misalnya Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan PSBB Dalam Rangka Penanganan Covid-19.

Terkait dengan hal tersebut diatas, seharusnya dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan hendaknya memperhatikan asas kesesuaiin antara jenis, hierarki dan materi muatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berarti Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan

hierarki Peraturan Perundang-undangan. Hal ini penting agar terwujud tertib peraturan perundangundangan di Indonesia sebagaimana menjadi tujuan negara hukum.

III.2 Implikasi Hukum Terhadap Pemberlakuan PSBB di Wilayah Kabupaten Paluta

Peran Pemerintah Daerah dalam penanganan Covid-19 sangat strategis, pemerintah daerah lebih memahami kondisi dan situasi pandemi di daerahnya dan kesulitan yang dihadapi rakyatnya

Konteks dalam penanganan pandemi Covid-19 pada Pada 12 (1) point b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa bidang kesehatan skala provinsi menjadi urusan wajib yang menjadi Urusan Pemerintahan Konkuren sesuai Pasal 11 ayat (1), dimana dalam Pasal 9 ayat (3) dijelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait distribusi kewenangan dan tanggung jawab dalam menangani pandemi Covid-19 telah diatur dengan jelas, dimana Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang dan bertanggung jawab atas penanganan pandemi Covid-19 yang berskala kabupaten/kota, apabila terjadi eskalasi pandemi maka penanganannya menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah provinsi, demikian selanjutnya pemerintah pusat dapat mengambil alih kewenangan dan tanggung jawab penanganannya apabila pandemi Covid-19 eskalasinya berskala nasional.

Menghadapi meluasnya pandemi Covid-19 pemerintah telah mengambil kebijakan, antara lain :

1. Menetapkan pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional.
2. Kampanye mencuci tangan pakai sabun, menggunakan masker, mengatur jarak.
3. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).
4. Bantuan sosial kepada masyarakat terdampak.
5. Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).
6. Adaptasi tatanan kehidupan baru.⁷

Dengan sinergi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, manajemen penanganan pandemi Covid-19 telah berjalan dengan baik namun perangkat dan sumberdaya yang ada di pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota belum dimanfaatkan dengan optimal, misalnya pemerintah kecamatan, desa/kelurahan, organisasi kemasyarakatan tingkat kecamatan/desa/kelurahan, tokoh agama, tokoh masyarakat belum digerakkan secara optimal, paling tidak untuk menyelenggarakan upaya pencegahan melalui kampanye mencuci tangan, menggunakan masker, mengatur jarak.⁸

Sebagai konsekuensi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi maka peran dan determinasi pemerintah pusat dalam penanganan pandemi Covid-19 sangat besar, hal ini dapat dimaklumi karena pemerintah pusat memiliki kewenangan tertinggi atas tingkatan pemerintahan yang ada, pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai bencana nasional, dan pemerintah pusat memiliki sumberdaya keuangan yang besar, namun perangkat pelaksana pemerintah pusat tidak cukup untuk mengatasi pandemi Covid-19 yang menyebar hampir ke seluruh daerah. Oleh karena itu desentralisasi penanganannya seyogyanya didistribusikan ke Pemerintah Daerah Provinsi dan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dengan otonomi yang ada dipandang mampu mengatasi permasalahan tersebut sedangkan Pemerintah Pusat sebagai pengambil kebijakan strategis dan pengawasan, khusus Pemerintah Daerah Provinsi disamping berperan melaksanakan penanganan pandemi Covid-19 dengan skala provinsi juga berperan sebagai

⁶ Gusnar Ismail, "Implementasi Otonomi Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Kajian Lembaga Ketahanan Nasional*. Vol.8 Nomor 3 Tahun 2020,, h.435.

⁷ Ardika Nurfurqon, "Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi", *Jurnal Yustika*, Vol. 23 No. 01, Juli 2020, h.93.

⁸Gusnar Ismail, *Op.Cit*, h.434.

koordinator Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dalam kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kehadiran pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Di tingkat lokal, kewenangan di bagi berdasarkan wilayah yang ada diberbagai pemerintahan daerah di seluruh negara.⁹

Merujuk amanat otonomi daerah dimana urusan kesehatan yang berskala kabupaten/kota didesentralisasikan ke Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan urusan kesehatan yang berskala provinsi didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, maka dalam penanganan Covid-19 peran dan fungsi otonomi tersebut diimplementasikan, namun dalam pelaksanaannya fungsi dan peran tersebut belum terwujud karena beberapa hal :

1. Keterbatasan anggaran.
2. Keterbatasan alat dan fasilitas kesehatan.
3. Keterbatasan sumber daya manusia.¹⁰

Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara dalam rangka pelaksanaan kebijakan percepatan penanganan Covid-19 telah mengeluarkan Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 41 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Kabupaten Padang Lawas Utara. Perbub ini dimaksudkan guna menekan dan memutuskan penyebaran Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara.

Tujuan dibentuknya Peraturan Bupati ini adalah untuk:

1. Mencegah kontak langsung dari orang dan/atau barang dalam memutus mata rantai penyebaran Covid-19;
2. Membatasi kegiatan tertentu dan pergerakan orang dan/atau barang dalam memutus mata rantai penyebaran Covid-19;
3. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam menekan penyebaran Covid-19;
4. Meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran Covid-19;
5. Menangani dampak sosial dan ekonomi dari penyebaran Covid-19.¹¹

Ruang lingkup Peraturan Bupati ini meliputi :

1. Pelaksanaan
2. Monitoring dan evaluasi
3. Sanksi
4. Sosialisasi dan partisipasi; dan
5. pendanaan¹²

Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara dalam rangka menekan angka positif Covid-19 melakukan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dasar hukum untuk mempercepat penanganan virus corona dengan penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). PSBB ini dapat menekan angka kerumunan massa yang dapat menjadi indikator penyebaran virus *Covid-19*. Pemerintah Kabupaten Padang Lawas mengambil langkah dalam menangani penyebaran Covid 19, melalui Surat Keputusan (SK) Bupati No. 188.45/130/KPTS/2020 tentang Penetapan Status Siaga Darurat Bencana non alam. Dan SK No. 188.45/138/KPTS/2020, tentang Pembentukan tim gugus tugas penanganan Covid 19 di Padang Lawas. Selanjutnya dikeluarkannya Serat Edaran (SE) No. 800/1551/2020, tentang kesiap siagaan dalam upaya pencegahan penyebaran Covid 19. Dan SE No.

⁹ J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta. Jakarta, 2012, h.45.

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Zulfikar, Ketua Gugus Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

¹¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Burhan Harahap, Ketua Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib

¹² Pasal 2 Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 31 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Kabupaten Padang Lawas Utara

4040/2080/2020, tentang kampanye kesehatan dalam rangka pencegahan Covid 19. Selain itu, Pemkab Palas juga menyediakan ruang isolasi di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Sibuhuan sebanyak 5 ruang inap dan satu ruang ICU, melakukan sosialisasi, memberikan informasi dan mengedukasi terkait penyebaran dan pencegahan Covid 19.¹³

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) adalah peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah khususnya Kementerian Kesehatan (Kemenkes) dalam rangka melakukan percepatan penanganan pandemi Covid-19 yang sedang mewabah. Pembatasan kegiatan masyarakat meliputi sekolah diliburkan dan perkantoran, pembatasan kegiatan di tempat keramaian atau fasilitas umum dan pembatasan khusus lainnya yang berkaitan dengan aspek keamanan. Efektivitas diberlakukannya PSBB dalam praktiknya di lapangan hanya akan sukses apabila setiap warga masyarakat mau melakukan pembatasan-pembatasan yang telah disebutkan sebelumnya.

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara mengambil langkah percepatan/akselerasi untuk mencapai target menurunkan status desa/kelurahan yang terdapat pasien positif (warna merah tua pada peta) menjadi status warna merah muda pada peta dan target akhir seluruh wilayah desa/kelurahan menjadi status bersih dari Covid-19. Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara bersama pihak terkait mengeluarkan kebijakan serta langkah-langkah tegas sehingga membuat warga Kabupaten Padang Lawas Utara menerapkan disiplin sosial yang tinggi, bekerja dari rumah (*work from home*), belajar dari rumah (*study from home*) dan beribadah di rumah serta membatasi aktivitas dan mobilitas di luar rumah, serta secara ketat mengawasi penduduk yang masuk ke Kabupaten Padang Lawas Utara.¹⁴

Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) adalah kebijakan yang dibuat pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara untuk menekan angka Positif *Covid 19*. Melihat angka positif *Covid 19* mulai meningkat maka kebijakan ini harus dilaksanakan secepatnya. Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini dilakukan dengan dua (2) tahap yaitu :

1. Tahap pertama yaitu cegah tangkal (preventif) di wilayah perbatasan kota.
2. Tahap kedua yaitu penindakan (represi dan kuratif) di seluruh wilayah kota.¹⁵

Penerapan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini dilakukan dengan melibatkan beberapa pihak. Pembatasan kegiatan yang dilakukan mulai dari kegiatan bekerja dari rumah (*work from home*), belajar dari rumah (*study from home*), pembatasan kegiatan agama, pembatasan kegiatan di tempat umum, dan pembatasan mobilisasi masyarakat. Namun jika ada hal yang mendesak, maka setiap masyarakat harus tetap menaati protokol kesehatan dengan memakai masker, menjaga jarak (*physical distancing*) dan mengikuti perilaku hidup bersih.

Kegiatan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini dikoordinasikan kepada instansi lain, antara lain Kepala Desa, Lurah, TNI/Polri, serta perangkat organisasi lainnya. Hal ini dilakukan tentunya untuk memberikan satu informasi yang jelas agar tidak menimbulkan keambiguan. Selain itu diikutsertakannya instansi TNI/Polri dengan tujuan untuk menciptakan keamanan selama pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM).¹⁶

Pembatasan Kegiatan Masyarakat dimulai dengan mensosialisasikan kepada pihak-pihak yang terlibat. Hal ini tentu harus diinformasikan agar masyarakat tidak kaget akan kebijakan baru yang akan diterapkan. Selain itu sosialisasi dilakukan untuk menginformasikan teknis pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini. Teknis pelaksanaan sangat penting untuk

¹³ Hasil Wawancara dengan Bapak Lailar Rusdi Nasution, Juru Bicara Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib

¹⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak Burhan Harahap, Ketua Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Burhan Harahap, Ketua Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

¹⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Burhan Harahap, Ketua Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

disampaikan agar tidak adanya kekeliruan ataupun kurangnya informasi jika ada masyarakat yang menanyakan tentang kebijakan ini.¹⁷

Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dilakukan dengan beberapa kegiatan pengawasan seperti pemakaian wajib masker saat ke luar rumah bagi warga. Hal ini diawasi karena pemakaian masker ini dapat meminimalisir penularan Covid-19. Tidak hanya penggunaan masker yang harus diawasi namun kesediaan masyarakat untuk menggunakan masker dengan baik dan benar yaitu menutupi hidung dan mulut. Hal ini tentu perlu pengawasan melihat kondisi riil masyarakat yang hanya menggunakan masker hanya untuk sekedar memakai saja.

Pembatasan kerumunan masyarakat juga sangat diawasi saat pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini. Kerumunan masyarakat dianggap dapat menjadi sumber penularan Covid 19 karena berkumpulnya orang-orang dalam jumlah yang banyak. Pembatasan terhadap kerumunan ini dilakukan melalui pembatasan jumlah (kuantitas) masyarakat pada satu tempat. Jumlah (kuantitas) yang dimaksud adalah jumlah masyarakat yang menuju tempat yang biasanya menimbulkan kerumunan massa akan dibatasi. Dan dianjurkan untuk beralih ke *online* demi menghindari adanya kerumunan massa melalui metode *physical distancing*.

Asesmen yang dilakukan pemerintah daerah dalam perpanjangan kali ini adalah dengan menggunakan sejumlah indikator transmisi komunitas. Salah satunya, Indikator Penyesuaian Upaya Kesehatan Masyarakat dan Pembatasan Sosial dalam Penanggulangan Pandemi COVID-19 yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan.

Konsekuensi daerah yang telah ditetapkan berada di Level 1 berarti kegiatan masyarakat bisa dikatakan dapat beroperasi normal dengan kapasitas maksimal 100% di berbagai sector.

Menindaklanjuti Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2, Dan Level 1 Serta Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Sumatera, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua maka Kabupaten Padang Lawas Utara menerbitkan pula beberapa instruksi yang terakhir adalah Instruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penangann Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kcamatan Padang Lawas Utara.

Pada masa pandemic tahun 2021, Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara melakukan berbagai macam tindakan teknis dalam penanganan Covid-19 Kebijakan ini diambil sebagai upaya menekan angka pasien positif covid-19. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai langkah taktis yang dilakukan pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara. Kebijakan tersebut antara lain :

1. Pembatasan akses keluar masuk kawasan Jakarta dan luar Jakarta.
2. Penerapan peribadahan di rumah untuk masyarakat.
3. Tidak ada aktivitas mudik lebaran.
4. Penyediaan akses tempat cuci tangan.
5. Pengadaan fasilitas karantina wilayah kelurahan.
6. Sosialisasi kepada warga masyarakat dilakukan oleh setiap perangkat wilayah.
7. Tidak dibolehkan aktivitas kerumunan massa.
8. Pemberlakuan jaga jarak dan meminimalisir aktivitas diluar rumah.
9. Meliburkan sekolah dan mengganti dengan kegiatan belajar secara *online*.¹⁸

Memasuki tahun 2022 Kabupaten Padang Lawas Utara berdasarkan instruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penangann Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk

¹⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Burhan Harahap, Ketua Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Lailar Rusdi Nasution, Juru Bicara Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib.

Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara maka Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dilakukan dengan menerapkan:

- a. pelaksanaan pembelajaran di satuan pendidikan dapat dilakukan melalui pembelajaran tatap muka terbatas dan/atau pembelajaran jarak jauh berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Menteri Agama, Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 05/KB/2021, Nomor 1347 Tahun 2021, Nomor HK.01.08/MENKES/6678/ 2021, Nomor 443-5847 Tahun 2021 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19);
- b. pelaksanaan kegiatan perkantoran/tempat kerja (Perkantoran Pemerintah/ Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Daerah, Perkantoran BUMN/BUMD/ Swasta) dengan menerapkan Work From Home (WFH) sebesar 50% (lima puluh persen) dan WFO sebesar 50% (lima puluh persen) yang dilakukan dengan:
 - 1) menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat;
 - 2) pengaturan waktu kerja secara bergantian;
 - 3) pada saat WFH tidak melakukan mobilisasi ke daerah lain; dan
 - 4) pemberlakuan WFH dan WFO disesuaikan dengan pengaturan dari Kementerian/ Lembaga atau masing-masing Pemerintah Daerah;
- c. pelaksanaan kegiatan pada sektor esensial seperti, kesehatan termasuk di dalamnya Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), bahan pangan, makanan, minuman, energi, komunikasi dan teknologi informasi, keuangan, perbankan, sistem pembayaran, pasar modal, logistik, perhotelan, konstruksi, industri strategis, pelayanan dasar, utilitas publik, proyek vital nasional dan industri yang ditetapkan sebagai objek vital nasional serta objek tertentu, tempat yang menyediakan kebutuhan sehari-hari yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat (pasar, toko, swalayan dan supermarket) baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan/mall tetap dapat beroperasi 100% (seratus persen) dengan pengaturan jam operasional, kapasitas, dan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- d. industri dapat beroperasi 100% (seratus persen) dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat, namun apabila ditemukan kluster penyebaran COVID-19, maka industri bersangkutan ditutup selama 5 (lima) hari;
- e. pasar tradisional, pedagang kaki lima, toko kelontong, agen/outlet voucher, barbershop/ pangkas rambut, laundry, pedagang asongan, pasar loak, pasar burung/unggas, pasar basah, pasar batik, bengkel kecil, cucian kendaraan, dan lain-lain yang sejenis diizinkan buka dengan protokol kesehatan ketat, memakai masker, mencuci tangan, hand sanitizer, yang pengaturan teknisnya diatur oleh Pemerintah Daerah;
- f. pelaksanaan kegiatan makan/minum di tempat umum pada warung makan/warteg, pedagang kaki lima, lapak jajanan dan sejenisnya diizinkan buka dengan protokol kesehatan ketat, memakai masker, mencuci tangan, hand sanitizer, yang pengaturan teknisnya diatur oleh Pemerintah Daerah;
- g. pelaksanaan kegiatan makan/minum di tempat umum pada rumah makan/restoran kafe, baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan/mall:
 - 1) makan/minum di tempat umum sebesar 50% (lima puluh persen) dari kapasitas;
 - 2) jam operasional dibatasi sampai dengan pukul 21.00 waktu setempat;
 - 3) untuk layanan makanan melalui pesan antar/dibawa pulang tetap diizinkan sampai dengan pukul 21.00 waktu setempat;
 - 4) untuk restoran yang hanya melayani pesan antar/dibawa pulang dapat beroperasi selama 24 (dua puluh empat) jam; dan
 - 5) pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) sampai dengan angka 4) dilakukan dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- h. pelaksanaan kegiatan pada pusat perbelanjaan/ mall/pusat perdagangan:
 - 1) pembatasan jam operasional sampai dengan pukul 21.00 waktu setempat; dan

- 2) pembatasan kapasitas pengunjung sebesar 50% (lima puluh persen) dengan menggunakan aplikasi PeduliLindungi atau penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat yang pengaturannya lebih lanjut diatur oleh Pemerintah Daerah,
- i. pelaksanaan kegiatan bioskop yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan/mall:
 - 1) wajib menggunakan aplikasi PeduliLindungi untuk melakukan skrining atau penerapan protokol kesehatan yang diatur oleh Pemerintah Daerah terhadap semua pengunjung dan pegawai;
 - 2) kapasitas maksimal 75% (tujuh puluh lima persen) dan hanya pengunjung dengan kategori Hijau dalam PeduliLindungi yang boleh masuk;
 - 3) anak usia di bawah 12 (dua belas) tahun diperbolehkan masuk dengan syarat didampingi orang tua;
 - 4) restoran dan kafe di dalam area bioskop dapat melayani makan ditempat/dine in dengan kapasitas pengunjung 50% (lima puluh lima persen), 2 (dua) orang per meja dan menerima makan dibawa pulang/delivery/ take away dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
 - 5) mengikuti protokol kesehatan yang diatur oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan Kementerian Kesehatan,
 - j. pelaksanaan kegiatan konstruksi (tempat konstruksi dan lokasi proyek) dapat beroperasi 100% (seratus persen) dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
 - k. pelaksanaan kegiatan ibadah (pada tempat ibadah di Mesjid, Mushola, Gereja, Pura dan Vihara serta tempat ibadah lainnya dapat dilakukan paling banyak 75% (tujuh puluh lima persen) dari kapasitas atau 75 (tujuh puluh lima) orang dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat serta memperhatikan pengaturan teknis dari Kementerian Agama;
 - l. pelaksanaan kegiatan pada area publik (fasilitas umum, taman umum, tempat wisata umum atau area publik lainnya) diizinkan dibuka dengan pembatasan kapasitas maksimal 50% (lima puluh persen) dengan menggunakan aplikasi PeduliLindungi atau penerapan protokol kesehatan yang diatur oleh Pemerintah Daerah;
 - m. pelaksanaan kegiatan seni, budaya dan sosial kemasyarakatan (lokasi seni, budaya dan sosial yang dapat menimbulkan keramaian dan kerumunan) diizinkan dibuka dengan pembatasan kapasitas maksimal 50% (lima puluh persen) dengan menggunakan aplikasi PeduliLindungi atau penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat yang diatur oleh Pemerintah Daerah;
 - n. kegiatan di pusat kebugaran/gym diizinkan buka dengan kapasitas maksimal 50% (lima puluh persen) dengan menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat serta wajib menggunakan aplikasi PeduliLindungi;
 - o. kegiatan operasional untuk tempat hiburan lainnya (klab malam, diskotik, pub/musik hidup, karaoke umum dan keluarga, bar/rumah minum, griya pijat, spa (sante par aqua), bola gelinding, bola sodok, mandi uap, seluncur, fitnes center dan area permainan ketangkasan dan lain-lain) pembatasan jam operasional sampai dengan pukul 21.00 waktu setempat; dan pembatasan kapasitas pengunjung sebesar 50% (lima puluh persen) dengan menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat serta wajib menggunakan aplikasi PeduliLindungi;
 - p. resepsi pernikahan dan kegiatan hajatan (kemasyarakatan) diizinkan paling banyak 50% (lima puluh persen) dari kapasitas dengan penerapan protokol kesehatan yang ketat dan tidak ada hidangan makanan di tempat;
 - q. pelaksanaan kegiatan rapat, seminar dan pertemuan luring (lokasi rapat/seminar/ pertemuan di tempat umum yang dapat menimbulkan keramaian dan kerumunan), diizinkan dibuka dengan pembatasan kapasitas maksimal 50% (lima puluh persen) dengan menggunakan aplikasi PeduliLindungi atau penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat yang pengaturannya lebih lanjut diatur oleh Pemerintah Daerah;
 - r. transportasi umum (kendaraan umum, angkutan masal, taksi (konvensional dan online) dan kendaraan sewa/rental) diberlakukan dengan pengaturan kapasitas maksimal 100% (seratus

persen) dan 100% (seratus persen) untuk pesawat terbang dengan menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat yang pengaturan lebih lanjut diatur oleh Pemerintah Daerah;

- s. persyaratan perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor dan transportasi umum jarak jauh (pesawat udara, bis, kapal laut dan kereta api) sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nasional;
- t. tetap memakai masker dengan benar dan konsisten saat melaksanakan kegiatan diluar rumah serta tidak diizinkan penggunaan face shield tanpa menggunakan masker; dan u. pelaksanaan PPKM di tingkat RT/RW, Desa/ Kelurahan dan Kecamatan tetap diberlakukan dengan mengaktifkan Posko-Posko di setiap tingkatan dengan melihat kriteria zonasi pengendalian wilayah.¹⁹

Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam penanganan covid-19 yaitu :

1. Berkaitan dengan pemulihan sektor birokrasi dan pelayanan masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah dapat berpedoman pada:
 - a. SE Menteri PANRB 58/2020 Dalam SE ini memuat sistem kerja bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Kementrian/Lembaga/Daerah untuk beradaptasi dengan tatanan normal baru produktif dan aman Covid-19. Selain itu juga terdapat penyesuaian jam kerja bagi ASN baik *Work from Home* (WFH), *Work from Office* (WFO), maupun perjalanan dinas; management SDM dg memperhatikan kinerja dan disiplin kerja; Infrastruktur normal baru: prasarana, IT dan protokol kesehatan Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik Kementrian/Lembaga/Daerah agar:
 - 1) Melakukan penyederhanaan proses bisnis dan standar operasional prosedur pelayanan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi;
 - 2) Menggunakan media informasi untuk penyampaian standar pelayanan baru melalui media publikasi;
 - 3) Membuka media komunikasi online sebagai wadah konsultasi maupun pengaduan;
 - 4) Memastikan bahwa output dari produk pelayanan yang dilakukan secara online maupun offline tetap sesuai dengan standar yang telah di tetapkan;
 - 5) Memperhatikan jarak aman (*physical distancing*), kesehatan, dan keselamatan pegawai yang melakukan pelayanan langsung secara offline dengan protocol kesehatan yang ditetapkan oleh Menteri kesehatan.²⁰
 - b. Menteri PANRB No 64/2020 Dalam surat edaran tersebut memuat perjalanan dinas yang kembali diperbolehkan, namun dengan memperhatikan zona penyebaran Covid-19 dan mengutamakan protocol kesehatan.
 - c. SE Menteri PANRB No 67/2020 Surat edaran ini merupakan perubahan terhadap SE Menteri PANRB No.58/2020. Dimana dilakukan penyesuaian proporsi *Work from Home* (WFH) dan *Work from Office* (WFO) berdasarkan zona kabupaten/kota. Selain itu juga dilakukan pembedaan terhadap zona terdampak, rendah, sedang, tinggi terkait dengan pelayanan masyarakat, sebagai contoh Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara telah mengeluarkan Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 41 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Kabupaten Padang Lawas Utara.. Peraturan Bupati ini menjadi salah satu kebijakan pemerintah daerah guna mengatur kegiatan pelayanan publik dan perekonomian masyarakat di Kabupaten Padang Lawas Utara tetap berjalan namun juga tetap mengedepankan pencegahan dan pengendalian Covid- 19.

¹⁹ instruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penangann Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kcamatan Padang Lawas Utara

²⁰ Dian Kus Pratiwi, *Op.Cit*, h.45.

2. Berkaitan dengan inovasi di sektor kesehatan dan/atau ketertiban masyarakat. Lahirnya Inpres 6 Tahun 2020 Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid 19 memberikan peluang kepada pemerintah dalam hal ini Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk membentuk Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, maupun Peraturan Walikota terkait Penegakan Hukum Protokol Kesehatan berdasarkan kearifan lokal di masing-masing daerah. Di dalam peraturan kepala daerah tersebut, tidak hanya berisi edukasi secara massif terkait dengan protokol Covid-19 dalam masyarakat, namun juga dapat mengatur sanksi bagi individu, kelompok, maupun pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam peraturan kepala daerah tersebut, yang dalam pelaksanaannya dapat berkoordinasi dengan lembaga terkait seperti TNI maupun Polri.²¹

Di Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara sendiri telah ada peraturan kepala daerah terkait, berkenaan dengan ketertiban masyarakat dalam upaya penanggulangan Covid-19 yaitu Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 41 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Kabupaten Padang Lawas Utara.. Aturan ini meliputi pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sanksi, sosialisasi dan partisipasi, serta pendanaan. Pada ruang lingkup pelaksanaan, subjek pengaturan mencakup perorangan, pelaku usaha, dan pengelola, penyelenggara atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum.

Adanya Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 41 Tahun 2020 secara payung hukum telah memadai dalam peningkatan ketertiban masyarakat dalam pencegahan Covid-19, namun perlu optimalisasi pelaksanaan dari peraturan kepala daerah tersebut oleh semua pihak baik pemerintah daerah perangkat daerah, dan masyarakat, sehingga dapat menekan angka penyebaran Covid-19 khususnya di Kabupaten Padang Lawas Utara.²²

Bentuk tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara dengan dilakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar salah satunya adalah memberikan bantuan sosial kepada keluarga terdampak Covid-19 untuk meringankan beban keluarga yang terdampak Covid-19 agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Hal ini tertuang dalam Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 22 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Bantuan Sosial Kepada Keluarga Yan Terdampak Corona Viru Disease 2019 di Kabupaten Padang Lawas Utara Jo. Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 30 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Bantuan Sosial Kepada Keluarga Yan Terdampak Corona Virus Disease 2019 di Kabupaten Padang Lawas Utara. Bantuan social diberikan kepada masyarakat terdampak Covid-19 sebesar Rp.600.000,- setiap bulannya selama 3 (tiga) bulan untuk bulan pertama sampai dengan bulan ketiga

IV. KESIMPULAN

Subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ddibuat guna menekan dan memutuskan penyebaran Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara dan maksud dibentuknya Peraturan Bupati ini adalah sebagai pedoman pelaksanaan karantina kesehatan dalam rangka percepatan penanganan covid-19 di daerah Kabupaten Padang Lawas Utara. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 sebagai Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan hanya merupakan reduplikasi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018.

Implementasi hukum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar bagi suatu wilayah dalam rangka pelaksanaan kebijakan percepatan penanganan Covid-19 di Kabupaten

²¹ *Ibid*, h.46.

²² Hasil Wawancara dengan Bapak Lailar Rusdi Nasution, Juru Bicara Gugus Tugas Covid-19 Kabupaten Padang Lawas Utara, Senin 09 Mei 2022 Pukul 10.00 Wib..

Padang Lawas Utara adalah kegiatan penduduk disuatu wilayah dibatasi seperti: pelaksanaan pembelajaran di satuan pendidikan dapat dilakukan melalui pembelajaran tatap muka terbatas dan/atau pembelajaran jarak jauh, pelaksanaan kegiatan perkantoran/tempat kerja dengan menerapkan Work From Home (WFH) sebesar 50% (lima puluh persen) dan WFO sebesar 50% (lima puluh persen), pelaksanaan kegiatan makan/minum di tempat umum sebesar 50% (lima puluh persen) dari kapasitas sampai dengan pukul 21.00 waktu setempat dan seterusnya sebagaimana yang tertuang dalam Intruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kgiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penanganan Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kabupaten Padang Lawas Utara.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih diberikan kepada:

1. Dekan Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
2. Staff Pegawai Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara
3. Kepada semua pihak yang turut serta dalam menyelesaikan penelitian ini

VI. DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku.

Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018

J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta. Jakarta, 2012

S Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta, 2015

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pelayanan dan Penerbitan Sertifikat Vaksinasi Internasional

Peraturan Bupati Padang Lawas Utara Nomor 31 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Kabupaten Padang Lawas Utara

Instruksi Bupati Padang Lawas Utara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 2 Serta Mengoptimalkan Posko Penangann Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Kbutupaten Padang Lawas Utara

Jurnal

S. Sagama, “*Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Pengelolaan Lingkungan*”, *Jurna Mazahib*, Vol. 15 No. 1 Tahun 2018