

KEDUDUKAN HUKUM HIMPUNAN PENDUDUK PEMAKAI AIR MINUM (HIPPAM) DALAM PENYELENGGARAAN SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM BERBASIS MASYARAKAT

Muhammad Khizbul Maula¹, Abid Zamzami², Pinastika Prajna Paramita³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono No. 193, Malang 65144, Telp. (0341) 551932, Faks. (0341) 552249
Email : mhizbulmaula@gmail.com, abid_zamzami@unisma.ac.id,
pinastika.pp@unisma.ac.id

ABSTRACT

Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) operates community-based drinking water services, yet national regulations recognise only the category of Kelompok Masyarakat. This research examines HIPPAM's legal status and user protection. It uses normative legal research with statutory and conceptual approaches. The findings show that HIPPAM qualifies as a Kelompok Masyarakat only when its establishment, activities, participation, and service objectives cumulatively satisfy Government Regulation Number 122 of 2015. Its status is therefore functional and conditional, not automatically a legal entity. Institutional variations affect representation, assets, fees, and accountability. User protection is layered through water resources, SPAM, environmental health, consumer protection, and civil law, operating preventively and repressively. Local governments should map HIPPAM institutions and issue differentiated operational guidelines, while operators should establish service standards, transparent fees, water-quality testing, complaint mechanisms, and remedies.

Keywords: HIPPAM; Legal Status; Legal Protection; Drinking Water Supply System; Community Group.

ABSTRAK

Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) menyelenggarakan pelayanan air minum berbasis masyarakat, tetapi peraturan nasional hanya mengenal kategori Kelompok Masyarakat. Penelitian ini mengkaji kedudukan hukum HIPPAM dan perlindungan penggunaannya. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa HIPPAM berkedudukan sebagai Kelompok Masyarakat apabila pembentukan, kegiatan, partisipasi, dan tujuan pelayanannya secara kumulatif memenuhi Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015. Kedudukannya bersifat fungsional dan bersyarat serta tidak otomatis berbadan hukum. Variasi kelembagaan memengaruhi representasi, aset, iuran, dan pertanggungjawaban. Perlindungan pengguna dibangun secara berlapis melalui kerangka sumber daya air, SPAM, kesehatan lingkungan, perlindungan konsumen, dan hukum perdata, serta bekerja secara preventif dan represif. Pemerintah daerah perlu memetakan kelembagaan HIPPAM dan menyusun pedoman operasional yang berbeda menurut bentuknya, sedangkan pengelola perlu membentuk standar pelayanan, transparansi iuran, pemeriksaan kualitas air, mekanisme pengaduan, dan pemulihan.

Kata kunci: HIPPAM; Kedudukan Hukum; Perlindungan Hukum; Sistem Penyediaan Air Minum; Kelompok Masyarakat.

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Air merupakan kebutuhan dasar yang menentukan kesehatan, produktivitas, dan keberlangsungan kehidupan masyarakat. Konstitusi menempatkan air sebagai sumber daya yang dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sementara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 menegaskan fungsi sosial, lingkungan, dan ekonomi air yang harus dikelola secara selaras.⁴ Konsekuensinya, penyediaan air minum tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kegiatan teknis penyaluran air, tetapi sebagai pelayanan dasar yang menuntut jaminan ketersediaan, kualitas, keterjangkauan, kontinuitas, dan pertanggungjawaban. Pengaturan air juga harus mempertemukan ketiga fungsinya dan tidak boleh hanya berorientasi pada pemanfaatan ekonomi.⁵

Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum. Penyelenggaraannya meliputi pengembangan serta pengelolaan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tidak membatasi penyelenggara SPAM pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau unit teknis pemerintah. Peraturan tersebut juga mengakui Kelompok Masyarakat sebagai kumpulan, himpunan, atau paguyuban yang dibentuk masyarakat sebagai partisipasi dalam penyelenggaraan SPAM untuk memenuhi kebutuhan sendiri.⁶ Pengakuan tersebut memperluas ruang partisipasi masyarakat, tetapi tidak menghapus tanggung jawab pemerintah untuk menjamin hak rakyat atas air dan membina keberlanjutan pelayanan.

Dalam praktik, salah satu kelembagaan warga yang menyelenggarakan pelayanan air minum dikenal sebagai Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM). HIPPAM tumbuh baik di wilayah desa maupun kota atau kelurahan dan mengelola sumber, jaringan perpipaan, sambungan pengguna, iuran, operasi, serta pemeliharaan. Kajian pada HIPPAM Mandiri Arjowinangun menunjukkan bahwa kelembagaan berhubungan langsung dengan pengelolaan, pemeliharaan, pembiayaan, pemilihan teknologi, dan pengambilan keputusan.⁷

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3); Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, konsiderans dan Pasal 6.

⁵ Nadia Astriani, "Pengaturan Air dalam Sistem Hukum Indonesia," *Bina Hukum Lingkungan* 5, no. 2 (2021): 372–398, <https://doi.org/10.24970/bhl.v5i2.223>.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 1 angka 5, angka 7, dan angka 16.

⁷ Sri Maryati, Natasha Indah Rahmani, dan Anggit Suko Rahajeng, "Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Berbasis Komunitas (Studi Kasus: HIPPAM Mandiri Arjowinangun, Kota Malang)," *Jurnal Wilayah dan Lingkungan* 6, no. 2 (2018): 131–147, <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.131-147>.

Akan tetapi, istilah HIPPAM tidak dirumuskan dalam peraturan nasional. Ketiadaan istilah itu menimbulkan persoalan: apakah setiap organisasi bernama HIPPAM otomatis berkedudukan sebagai Kelompok Masyarakat, dan siapa yang bertanggung jawab ketika pelayanan tidak memenuhi standar atau merugikan pengguna?

Persoalan tersebut menjadi lebih kompleks karena HIPPAM tidak selalu memiliki bentuk kelembagaan yang sama. Sebagian beroperasi sebagai kelompok masyarakat berdasarkan keputusan atau kesepakatan warga. Sebagian lain mengambil bentuk perkumpulan, sedangkan di beberapa desa pelayanan air dikelola melalui Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). PP Nomor 11 Tahun 2021 menempatkan BUM Desa sebagai badan hukum yang dapat menyediakan jasa pelayanan dan mengelola usaha untuk kesejahteraan masyarakat desa.⁸ Variasi ini memengaruhi pihak yang berwenang mewakili organisasi, penguasaan aset, legitimasi iuran, hubungan dengan pemerintah, serta penentuan pihak yang memikul tanggung jawab. BUM Desa dalam artikel ini karena itu ditempatkan sebagai salah satu variasi kelembagaan pelayanan HIPPAM, bukan sebagai bentuk tunggal atau pusat seluruh fenomena HIPPAM.

Penelitian terdahulu telah menjelaskan berbagai dimensi penyediaan air minum berbasis masyarakat. Maryati, Rahmani, dan Rahajeng menekankan kelembagaan sebagai faktor keberlanjutan HIPPAM dan mengembangkan kerangka penilaian kelembagaan.⁹ Swastomo dan Iskandar menunjukkan bahwa keberlanjutan SPAM pedesaan dipengaruhi modal sosial dan modal manusia, termasuk jaringan, kepercayaan, norma, motivasi, komitmen, efektivitas tim, dan kepemimpinan.¹⁰ Machado, Oliveira, dan Matos mengidentifikasi kapasitas komunitas, keefektifan sistem, keterlibatan masyarakat, serta dukungan pascakonstruksi sebagai faktor kritis keberlanjutan pengelolaan air oleh komunitas.¹¹ Kurniatin dan Maksu selanjutnya menekankan penyesuaian kelembagaan masyarakat dan pemerintah desa, kepastian aset, serta integrasi pelayanan air minum dalam perencanaan dan

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3.

⁹ Maryati, Rahmani, dan Rahajeng, "Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Berbasis Komunitas," 131–147.

¹⁰ Andito Sidiq Swastomo dan Doddy Aditya Iskandar, "Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Pedesaan Berbasis Masyarakat," *Jurnal Litbang Sukowati* 4, no. 2 (2021): 14–27, <https://doi.org/10.32630/sukowati.v4i2.131>.

¹¹ Anna V. M. Machado, Pedro A. D. Oliveira, dan Patrick G. Matos, "Review of Community-Managed Water Supply—Factors Affecting Its Long-Term Sustainability," *Water* 14, no. 14 (2022): 2209, <https://doi.org/10.3390/w14142209>.

penganggaran desa.¹²

Kajian lain menunjukkan bahwa keberlanjutan tidak dapat dipisahkan dari kecukupan konstruksi hukum dan pertanggungjawaban. Al'Afghani, Kohlitz, dan Willetts menemukan empat persoalan utama pelayanan air dan sanitasi berbasis masyarakat, yaitu ketiadaan kepribadian hukum, ketidakamanan aset, ketidakamanan finansial, dan ketiadaan standar pelayanan.¹³ Pradana, Muchsin, dan Hayat mengevaluasi HIPPAM yang dikelola BUM Desa melalui prinsip kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparan, akuntabel, dan berkelanjutan.¹⁴ Dalam bidang perlindungan konsumen, Rizan, Jumawal, dan Jiwantara berpendapat bahwa pelaku usaha yang tidak berbadan hukum tetap dapat dimintai tanggung jawab atas kerugian konsumen.¹⁵ Meskipun relevan, penelitian tersebut umumnya berfokus pada keberlanjutan, tata kelola pada satu lokasi, atau tanggung jawab pelaku usaha secara umum.

Kesenjangan penelitian terletak pada belum dipertemukannya pengujian unsur Kelompok Masyarakat dengan konsekuensi perlindungan hukum pengguna HIPPAM dalam satu konstruksi. Penelitian terdahulu juga cenderung memotret satu bentuk kelembagaan atau satu wilayah, sehingga belum menjelaskan akibat perbedaan antara HIPPAM sebagai kelompok masyarakat, perkumpulan, dan pelayanan yang dijalankan melalui BUM Desa. Padahal, kejelasan kelembagaan menentukan siapa yang bertindak, siapa yang menguasai aset, bagaimana iuran ditetapkan, dan kepada siapa tuntutan pemulihan ditujukan.

Kebaruan artikel terletak pada pembedaan HIPPAM sebagai istilah praktik dari Kelompok Masyarakat sebagai kategori normatif, perumusan kedudukannya sebagai fungsional dan bersyarat, serta penghubungan variasi kelembagaan dengan efektivitas perlindungan pengguna. Artikel juga membangun perlindungan berlapis yang mengintegrasikan instrumen preventif dan represif.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

¹² Putri Rut Elok Kurniatin dan Irfan Ridwan Maksum, "Sustainable Strategy for Community-Based Drinking Water Supply (PAMSIMAS) Post Program in Rural Indonesia," *Journal of Governance and Public Policy* 9, no. 3 (2022): 211–224, <https://doi.org/10.18196/jgpp.v9i3.14629>.

¹³ Mohamad Mova Al'Afghani, Jeremy Kohlitz, dan Juliet Willetts, "Not Built to Last: Improving Legal and Institutional Arrangements for Community-Based Water and Sanitation Service Delivery in Indonesia," *Water Alternatives* 12, no. 1 (2019): 285–303.

¹⁴ Silfa Ari Pradana, Slamet Muchsin, dan Hayat, "Evaluasi Kebijakan Tata Kelola HIPPAM oleh Badan Usaha Milik Desa Dewarejo untuk Kesejahteraan Masyarakat," *Action Research Literate* 5, no. 2 (2021): 102–106.

¹⁵ Lalu Samsu Rizan, Jumawal, dan Firzhal Arzhi Jiwantara, "Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Akibat Kerugian yang Ditimbulkan oleh Pelaku Usaha yang Tidak Berbadan Hukum," *JIIIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 5, no. 6 (2022): 1666–1671.

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai kedudukan Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) sebagai Kelompok Masyarakat dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum berbasis masyarakat? 2. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat pengguna layanan Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) dalam pemenuhan hak atas air minum yang layak dan aman?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU Sumber Daya Air, UU Pemerintahan Daerah, UU Desa, UU Perlindungan Konsumen, KUH Perdata, PP tentang SPAM, PP tentang BUM Desa, dan Permenkes Nomor 2 Tahun 2023. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel ilmiah mengenai kedudukan hukum, kelembagaan, SPAM berbasis masyarakat, perlindungan konsumen, dan keberlanjutan pelayanan. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara deskriptif, sistematis, evaluatif, dan argumentatif.¹⁶ Batas penelitian diletakkan pada konstruksi normatif HIPPAM secara umum, baik di desa maupun kota; contoh BUM Desa digunakan untuk menjelaskan variasi praktik.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum mengenai Kedudukan HIPPAM sebagai Kelompok Masyarakat dalam Penyelenggaraan SPAM Berbasis Masyarakat Kualifikasi HIPPAM sebagai Kelompok Masyarakat Bersifat Fungsional dan Bersyarat

Titik awal penentuan kedudukan HIPPAM adalah membedakan nama yang hidup dalam praktik dengan kategori yang dibentuk peraturan. HIPPAM merupakan sebutan organisasi warga pemakai air minum, sedangkan Kelompok Masyarakat adalah kategori normatif dalam PP Nomor 122 Tahun 2015. Hukum memberikan akibat terhadap fakta yang memenuhi unsur normanya, bukan semata-mata terhadap label yang dipilih para pihak. Oleh karena itu, istilah “himpunan” dalam HIPPAM tidak dengan sendirinya menjadikannya Kelompok Masyarakat. Kualifikasi harus dilakukan dengan menguji pembentukan, kegiatan, partisipasi, dan tujuan pelayanan.

¹⁶ I. Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016).

Pasal 1 angka 16 PP Nomor 122 Tahun 2015 memuat lima unsur yang saling berhubungan. Pertama, terdapat kumpulan, himpunan, atau paguyuban. Unsur ini menuntut keberadaan sejumlah orang yang terikat oleh tujuan dan tata hubungan tertentu, bukan sekadar kumpulan pelanggan yang pasif. Kedua, kelembagaan dibentuk oleh masyarakat. Unsur ini menunjuk pada prakarsa atau persetujuan warga dalam pembentukan organisasi. Ketiga, pembentukan tersebut merupakan partisipasi masyarakat. Partisipasi harus terlihat dalam pengambilan keputusan, pengelolaan, pembiayaan, pengawasan, atau pemeliharaan. Keempat, kegiatannya berupa penyelenggaraan SPAM. Kelima, pelayanan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sendiri.¹⁷

Unsur pertama dapat dipenuhi ketika HIPPAM mempunyai anggota atau pengguna, pengurus, pembagian tugas, dan mekanisme pengambilan keputusan. Keberadaan struktur tidak harus selalu berarti badan hukum. Namun, struktur minimum diperlukan agar dapat dibedakan pihak yang menjalankan fungsi pengelolaan dari masyarakat penerima pelayanan. Aturan internal mengenai keanggotaan, hak, kewajiban, iuran, pemeliharaan, dan penyelesaian persoalan memperlihatkan apakah “himpunan” benar-benar berfungsi sebagai organisasi. Ketiadaan dokumen tidak selalu menghapus eksistensi kelompok, tetapi melemahkan kepastian representasi serta pertanggungjawaban.

Unsur keempat menuntut kegiatan nyata pengembangan atau pengelolaan SPAM. Kegiatan tersebut dapat berupa pengoperasian sumber, jaringan distribusi, sambungan rumah, pencatatan pemakaian, penarikan iuran, pemeliharaan, dan perbaikan. Unsur ini membedakan HIPPAM penyelenggara SPAM dari organisasi sosial yang hanya mendukung kegiatan air minum. Karena SPAM merupakan kesatuan sarana dan prasarana, kegiatan pengelolaan juga harus diarahkan pada pemenuhan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan.¹⁸

Unsur kelima, memenuhi kebutuhan sendiri, harus dibaca sebagai orientasi pelayanan komunitas, bukan membenaran untuk meniadakan standar atau tanggung jawab. Pengguna yang membayar iuran tetap menerima jasa pelayanan. Orientasi kebutuhan sendiri membatasi ruang pelayanan pada anggota atau masyarakat yang menjadi basis

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 1 angka 16.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 1 angka 5, angka 8, dan angka 9.

pembentukan, tetapi tidak menurunkan hak pengguna atas keamanan, informasi, dan pemulihan. Apabila layanan berkembang secara komersial di luar basis kebutuhan komunitas, karakter dan bentuk kelembagaannya perlu dinilai kembali.

Pengujian kelima unsur tersebut menghasilkan temuan bahwa kedudukan HIPPAM bersifat fungsional. Kedudukan ditentukan oleh fungsi yang benar-benar dijalankan, bukan oleh nama “HIPPAM”. Kedudukan itu juga bersifat bersyarat karena seluruh unsur harus terpenuhi secara kumulatif. HIPPAM tidak berkedudukan sebagai Kelompok Masyarakat semata-mata karena menggunakan istilah “himpunan”, tetapi karena pembentukan, kegiatan, partisipasi, dan tujuan pelayanannya memenuhi unsur PP Nomor 122 Tahun 2015.

Pengakuan HIPPAM sebagai Kelompok Masyarakat menempatkannya sebagai penyelenggara SPAM berbasis partisipasi, tetapi tidak memindahkan kepemilikan air kepada kelompok. Air tetap berada dalam penguasaan negara dan penggunaannya tunduk pada kerangka sumber daya air. UU Nomor 17 Tahun 2019 mengharuskan pengelolaan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan, dan ekonomi, sedangkan penggunaan yang mengubah kondisi alami sumber atau melampaui kebutuhan pokok dapat memerlukan dasar perizinan sesuai karakter kegiatannya.¹⁹ Dengan demikian, kewenangan HIPPAM terbatas pada penyelenggaraan layanan, operasi, dan pemeliharaan dalam ruang yang dibenarkan hukum.

Variasi Kelembagaan HIPPAM Menentukan Representasi dan Pertanggungjawaban

Kualifikasi sebagai Kelompok Masyarakat tidak otomatis memberikan status badan hukum. PP Nomor 122 Tahun 2015 mendefinisikan fungsi dan ciri kelompok dalam penyelenggaraan SPAM, tetapi tidak menjadikannya badan hukum melalui definisi itu. Status badan hukum hanya lahir dari dasar pembentukan yang diakui oleh peraturan yang mengatur bentuk badan hukum tertentu. Karena itu, pengakuan fungsional dalam rezim SPAM harus dibedakan dari status subjek hukum dalam hubungan keperdataan dan administrasi.

Bentuk pertama adalah HIPPAM sebagai kelompok masyarakat. Bentuk ini lazim bertumpu pada kesepakatan warga, keputusan kepala desa atau lurah, atau dokumen

¹⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Pasal 6–8 dan ketentuan pendayagunaan sumber daya air.

pembentukan lokal. Kelebihannya terletak pada kedekatan dengan pengguna dan fleksibilitas pengambilan keputusan. Namun, ketiadaan kepribadian hukum menimbulkan pertanyaan mengenai siapa yang mewakili kelompok, atas nama siapa rekening dan aset dicatat, siapa yang menandatangani perjanjian, serta siapa yang menanggung kewajiban ketika terjadi kerugian. Persoalan tersebut sama dengan temuan mengenai ketiadaan kepribadian hukum, ketidakamanan aset, finansial, dan standar pelayanan pada sistem berbasis komunitas.²⁰

Bentuk kedua adalah perkumpulan. Melalui bentuk ini, organisasi dapat memperoleh struktur yang lebih tegas mengenai anggota, rapat, pengurus, kekayaan, dan representasi. Pembentukan perkumpulan dapat memperkuat kesinambungan organisasi melampaui pergantian pengurus. Akan tetapi, penggunaan bentuk perkumpulan tidak otomatis menyelesaikan semua persoalan. Anggaran dasar harus tetap menjelaskan hubungan antara anggota dan pengguna, sumber kewenangan menarik iuran, kepemilikan sarana yang dibangun dari bantuan pemerintah atau swadaya, serta mekanisme pengawasan dan penyelesaian keluhan.

Bentuk ketiga adalah pelayanan air melalui BUM Desa. PP Nomor 11 Tahun 2021 menyatakan BUM Desa sebagai badan hukum yang didirikan desa untuk mengelola usaha, aset, investasi, produktivitas, dan jasa pelayanan demi kesejahteraan masyarakat desa.²¹ Bentuk ini menyediakan organ, pemisahan aset, dan hubungan yang lebih jelas dengan pemerintah desa. Meski demikian, pelayanan melalui BUM Desa tidak dapat digeneralisasi kepada seluruh HIPPAM. HIPPAM juga ditemukan di kota atau kelurahan, dan tidak semua desa memilih memindahkan pengelolaan layanan kepada BUM Desa. Bahkan ketika layanan dijalankan BUM Desa, perlu kejelasan apakah HIPPAM menjadi unit pelayanan, nama program, atau kelompok pengguna yang berbeda dari badan hukumnya.

Variasi bentuk berpengaruh terhadap representasi dan aset. Kewenangan pengurus kelompok masyarakat bergantung pada mandat pembentukan, sedangkan perkumpulan dan BUM Desa mengikuti organ serta dokumen pendiriannya. Infrastruktur juga dapat berasal dari swadaya, bantuan pemerintah, aset desa, atau gabungannya. Tanpa identifikasi kelembagaan dan pencatatan aset, pengguna maupun pemerintah dapat keliru

²⁰ Al'Afghani, Kohlitz, dan Willetts, "Not Built to Last," 285–303.

²¹ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 1 angka 1–3.

menentukan pihak yang berwenang, bertanggung jawab, dan wajib memelihara sarana. Kepastian kepemilikan aset pascaprogram karena itu menjadi bagian penting dari keberlanjutan pelayanan.²²

Perbedaan ketiga menyangkut iuran dan pembiayaan. Iuran dibutuhkan untuk operasi, pemeliharaan, pemeriksaan kualitas, dan pengembangan. Namun, legitimasi iuran menuntut dasar penetapan, formula, keterbukaan penggunaan, pencatatan, dan mekanisme keberatan. Pada kelompok masyarakat, legitimasi terutama berasal dari kesepakatan anggota. Pada perkumpulan, dasar tersebut dapat dituangkan dalam keputusan organ. Pada BUM Desa, penetapan harus selaras dengan tata kelola badan hukum dan tujuan pelayanan umum. Apa pun bentuknya, iuran tidak boleh dipahami sebagai ruang bebas pertanggungjawaban hanya karena pelayanan berbasis masyarakat.

Perbedaan kelima menentukan pertanggungjawaban. Pada kelompok tanpa badan hukum, tanggung jawab dapat melekat pada orang yang bertindak, pengurus berdasarkan mandat, atau para pihak sesuai hubungan hukum yang terbentuk. Pada perkumpulan, tanggung jawab perlu dibedakan antara organisasi, pengurus, dan anggota. Pada BUM Desa, badan hukum menjadi titik pertanggungjawaban utama sepanjang tindakan dilakukan dalam kewenangannya, tanpa menutup tanggung jawab pribadi apabila terjadi penyalahgunaan. Keragaman bentuk HIPPAM menyebabkan pertanggungjawaban tidak dapat ditentukan secara seragam, tetapi harus mengikuti dasar pembentukan dan struktur kewenangan setiap kelembagaan.

B. Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Pengguna Layanan HIPPAM dalam Pemenuhan Hak atas Air Minum yang Layak dan Aman

Perlindungan Pengguna Memerlukan Integrasi Instrumen Preventif dan Represif

Perlindungan pengguna HIPPAM tidak bersumber dari satu peraturan. Dasarnya tersebar dalam kerangka hukum yang mengatur sumber daya air, penyelenggaraan SPAM, kesehatan lingkungan, perlindungan konsumen, dan hubungan hukum perdata. Keragaman dasar tidak harus dipahami sebagai tumpang tindih. Masing-masing mempunyai fungsi: kerangka sumber daya air menetapkan orientasi penguasaan dan pemenuhan kebutuhan; rezim SPAM mengatur pelayanan; kesehatan lingkungan menyediakan ukuran keamanan; perlindungan konsumen mengatur hak dan tanggung

²² Kurniatin dan Maksum, "Sustainable Strategy," 211–224.

jawab dalam pemanfaatan jasa; sedangkan hukum perdata menyediakan dasar hubungan dan pemulihan.

UU Nomor 17 Tahun 2019 menempatkan air sebagai kebutuhan dasar serta cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak.²³ PP Nomor 122 Tahun 2015 menerjemahkan tanggung jawab tersebut ke dalam penyediaan air minum agar masyarakat memperoleh kehidupan sehat, bersih, dan produktif.²⁴ Permenkes Nomor 2 Tahun 2023 melengkapi kerangka itu dengan standar baku mutu dan persyaratan kesehatan air minum.²⁵ Hubungan ketiganya menunjukkan bahwa pelayanan tidak cukup dinilai dari mengalir atau tidaknya air; air juga harus memenuhi ukuran kesehatan dan pelayanan.

Kebutuhan untuk mengintegrasikan perlindungan preventif dan represif juga terlihat dalam perkembangan perlindungan konsumen. Perlindungan yang hanya bekerja setelah kerugian terjadi bersifat reaktif dan sangat bergantung pada kemampuan individual konsumen untuk mengajukan tuntutan. Karena itu, perlindungan konsumen modern tidak hanya menyediakan penyelesaian sengketa dan ganti kerugian, tetapi juga memerlukan standardisasi, keterbukaan informasi, pengawasan, serta kelembagaan pengaduan untuk mencegah kerugian.²⁶

Perlindungan preventif bekerja sebelum pelanggaran atau kerugian terjadi. Instrumen pertama adalah standar pelayanan. Standar minimum HIPPAAM perlu mencakup kualitas, kuantitas, kontinuitas, keterjangkauan, kecepatan penanganan gangguan, dan informasi. Standar harus disesuaikan dengan kapasitas sistem, tetapi tidak boleh meniadakan batas dasar keselamatan. Ketiadaan standar membuat pengguna sulit menilai apakah gangguan merupakan kondisi wajar, kelalaian, atau pelanggaran.

Instrumen kedua adalah pemeriksaan kualitas air. Pemeriksaan berkala harus dilakukan berdasarkan risiko sumber, sistem pengolahan, jaringan, dan penggunaan. Hasilnya perlu didokumentasikan dan dikomunikasikan kepada pengguna dalam bahasa yang dapat dipahami. Keterbukaan hasil memungkinkan pengguna mengambil tindakan

²³ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, konsiderans huruf a–c.

²⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pasal 1 angka 4–9.

²⁵ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan, Pasal 1 dan lampiran standar baku mutu media air.

²⁶ Muhammad Usman Syahirul Azmani, “Sejarah dan Gerakan Konsumerisme,” dalam *Hukum Perlindungan Konsumen di Era Digital*, ed. Andi Mohammad Agus Mustam (Serang: Sada Kurnia Pustaka, 2026), 18–20.

pencegahan dan mendorong pengelola melakukan koreksi. Keluhan air keruh atau tercampur lumpur menunjukkan bahwa persoalan kualitas mempunyai dampak langsung bagi kepercayaan dan keselamatan pengguna, sehingga tidak cukup ditangani sebagai gangguan teknis internal.

Instrumen kelima adalah pembinaan dan pengawasan pemerintah. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah muncul kerugian. Pemerintah daerah, pemerintah desa atau kelurahan, instansi teknis, dan instansi kesehatan perlu berbagi peran dalam verifikasi kelembagaan, peningkatan kapasitas, pemeriksaan, dan evaluasi. Pemerintah juga harus memastikan bahwa bantuan sarana diikuti dukungan pascakonstruksi. Kajian internasional menunjukkan bahwa keterlibatan komunitas yang efektif dan dukungan eksternal pascakonstruksi merupakan strategi penting bagi keberlanjutan.²⁷

Perlindungan represif bekerja setelah terjadi gangguan, pelanggaran, sengketa, atau kerugian. Tingkat pertama adalah pengaduan internal. HIPPAM harus menyediakan saluran yang mudah diakses, pencatatan tanggal dan substansi aduan, batas waktu tanggapan, pemeriksaan, keputusan, dan informasi tindak lanjut. Musyawarah dapat digunakan, tetapi tidak boleh menghapus bukti atau menekan pengguna menerima penyelesaian tanpa informasi yang cukup.

Tingkat ketiga adalah penyelesaian sengketa konsumen. Penerapan UU Perlindungan Konsumen terhadap HIPPAM tidak otomatis, tetapi juga tidak boleh ditolak hanya karena pengelola tidak berbadan hukum. Undang-undang mendefinisikan pelaku usaha sebagai orang perseorangan atau badan usaha, baik berbadan hukum maupun tidak, yang melakukan kegiatan usaha; jasa adalah setiap layanan yang disediakan bagi masyarakat.²⁸ Karena itu, penerapannya memerlukan pengujian unsur konsumen, jasa, dan pelaku usaha pada hubungan konkret. Pembayaran iuran, penyediaan layanan, pengelolaan rutin, dan organisasi pengelola dapat menjadi fakta relevan.

Apabila unsur tersebut terpenuhi, pengguna dapat menuntut pemenuhan hak, ganti kerugian, atau menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen. Penelitian mengenai pelaku usaha tidak berbadan hukum mendukung bahwa ketiadaan badan hukum tidak meniadakan tanggung jawab menurut Pasal 19 UUPK.²⁹ Namun, siapa yang

²⁷ Machado, Oliveira, dan Matos, "Review of Community-Managed Water Supply," 2209.

²⁸ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 1 angka 2, angka 3, dan angka 5.

²⁹ Rizan, Jumawal, dan Jiwantara, "Perlindungan Hukum terhadap Konsumen," 1666–1671.

dimintai tanggung jawab tetap ditentukan oleh bentuk HIPPAM dan pihak yang secara nyata menyelenggarakan layanan.

Apabila musyawarah internal tidak menghasilkan penyelesaian, pengguna dapat mengajukan sengketa kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sepanjang hubungan para pihak termasuk dalam ruang lingkup UUPK. BPSK merupakan sarana penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dirancang agar konsumen memperoleh akses penyelesaian secara lebih cepat, mudah, dan terjangkau dibandingkan proses litigasi biasa.³⁰ Keberadaannya mengatasi keterbatasan pengadilan umum yang dapat berlangsung panjang dan formal serta tidak selalu sebanding dengan nilai kerugian konsumen. Mekanisme ini penting bagi sengketa yang secara nominal kecil, tetapi berkaitan dengan kebutuhan sehari-hari dan akses terhadap keadilan.³¹ Penggunaan BPSK terhadap sengketa HIPPAM tetap memerlukan pengujian unsur konsumen, jasa, dan pelaku usaha; tidak setiap perselisihan antara pengguna dan pengurus HIPPAM otomatis menjadi sengketa konsumen.

Hubungan antara perlindungan dan kelembagaan menjadi jelas pada tahap ini. Saluran pengaduan tidak efektif jika pengguna tidak mengetahui siapa pengelola yang sah. Ganti kerugian sulit dipenuhi jika aset dan keuangan bercampur dengan milik pengurus. Pengawasan tidak menghasilkan koreksi jika pemerintah tidak mempunyai data kelembagaan. Efektivitas perlindungan pengguna tidak hanya bergantung pada tersedianya mekanisme pengaduan, tetapi juga pada kejelasan standar pelayanan dan kepastian pihak yang bertanggung jawab.

KESIMPULAN

HIPPAM dapat berkedudukan sebagai Kelompok Masyarakat apabila secara kumulatif memenuhi unsur kumpulan, himpunan, atau paguyuban; dibentuk oleh masyarakat; menjadi bentuk partisipasi masyarakat; menyelenggarakan SPAM; dan bertujuan memenuhi kebutuhan sendiri. Kedudukannya bersifat fungsional dan bersyarat karena ditentukan oleh pembentukan, kegiatan, partisipasi, dan tujuan, bukan nama organisasi. Pengakuan tersebut tidak otomatis memberikan status badan hukum. HIPPAM dapat beroperasi sebagai kelompok masyarakat, perkumpulan, atau pelayanan melalui BUM Desa, dan variasi itu

³⁰ Abustan, *Relasi dan Proteksi Hukum Perlindungan Konsumen* (Tasikmalaya: Edu Publisher, 2023), 61–62.

³¹ Azmani, “Sejarah dan Gerakan Konsumerisme,” 27–29.

memengaruhi representasi, aset, iuran, hubungan pemerintah, serta pertanggungjawaban.

Perlindungan pengguna dibangun secara berlapis melalui kerangka hukum sumber daya air, penyelenggaraan SPAM, kesehatan lingkungan, perlindungan konsumen, dan hukum perdata. Perlindungan preventif meliputi standar pelayanan, pemeriksaan kualitas, informasi, tata kelola, pembinaan, dan pengawasan. Perlindungan represif meliputi pengaduan, pemeriksaan, tindakan korektif, penyelesaian sengketa, penetapan tanggung jawab, dan pemulihan hak. UUPK dapat diterapkan apabila hubungan konkret memenuhi unsur konsumen, jasa, dan pelaku usaha; ketiadaan badan hukum tidak dengan sendirinya menghapus tanggung jawab.

Artikel ini menunjukkan bahwa kejelasan kedudukan kelembagaan bukan persoalan administratif semata, melainkan prasyarat efektivitas perlindungan pengguna. Tanpa identifikasi bentuk organisasi, standar dan mekanisme pengaduan tidak mempunyai adresat yang pasti. Karena itu, penguatan HIPPAM harus menggabungkan rekognisi partisipasi masyarakat dengan kewajiban pemerintah untuk menjamin mutu, akuntabilitas, dan pemulihan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesië*).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan.

Buku

Abustan. 2023. *Relasi dan Proteksi Hukum Perlindungan Konsumen*. Tasikmalaya: Edu Publisher.

Azmani, Muhammad Usman Syahirul. 2026. "Sejarah dan Gerakan Konsumerisme."

Dalam *Hukum Perlindungan Konsumen di Era Digital*, disunting oleh Andi Mohammad Agus Mustam, 15–35. Serang: Sada Kurnia Pustaka.

Diantha, I. Made Pasek. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Jurnal

Al'Afghani, Mohamad Mova, Jeremy Kohlitz, dan Juliet Willetts. 2019. "Not Built to Last: Improving Legal and Institutional Arrangements for Community-Based Water and Sanitation Service Delivery in Indonesia." *Water Alternatives* 12, no. 1: 285–303.

Astriani, Nadia. 2021. "Pengaturan Air dalam Sistem Hukum Indonesia." *Bina Hukum Lingkungan* 5, no. 2: 372–398. <https://doi.org/10.24970/bhl.v5i2.223>.

Kurniatin, Putri Rut Elok, dan Irfan Ridwan Maksum. 2022. "Sustainable Strategy for Community-Based Drinking Water Supply (PAMSIMAS) Post Program in Rural Indonesia." *Journal of Governance and Public Policy* 9, no. 3: 211–224. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v9i3.14629>.

Machado, Anna V. M., Pedro A. D. Oliveira, dan Patrick G. Matos. 2022. "Review of Community-Managed Water Supply—Factors Affecting Its Long-Term Sustainability." *Water* 14, no. 14: 2209. <https://doi.org/10.3390/w14142209>.

Maryati, Sri, Natasha Indah Rahmani, dan Anggit Suko Rahajeng. 2018. "Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Berbasis Komunitas (Studi Kasus: HIPPAM Mandiri Arjowinangun, Kota Malang)." *Jurnal Wilayah dan Lingkungan* 6, no. 2: 131–147. <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.131-147>.

Pradana, Silfa Ari, Slamet Muchsin, dan Hayat. 2021. "Evaluasi Kebijakan Tata Kelola HIPPAM oleh Badan Usaha Milik Desa Dewarejo untuk Kesejahteraan Masyarakat." *Action Research Literate* 5, no. 2: 102–106.

Rizan, Lalu Samsu, Jumawal, dan Firzhal Arzhi Jiwantara. 2022. "Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Akibat Kerugian yang Ditimbulkan oleh Pelaku Usaha yang Tidak Berbadan Hukum." *JlIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 5, no. 6: 1666–1671.

Swastomo, Andito Sidiq, dan Doddy Aditya Iskandar. 2021. "Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Pedesaan Berbasis Masyarakat." *Jurnal Litbang Sukowati* 4, no. 2: 14–27. <https://doi.org/10.32630/sukowati.v4i2.131>.