

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi nasional yang menunjukkan pertumbuhan positif dalam satu dekade terakhir dari krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997-1998 belum sepenuhnya mampu mengatasi persoalan kemiskinan yang masih menjadi masalah struktural di Indonesia. Kelompok masyarakat prasejahtera tetap menghadapi keterbatasan akses terhadap sumber daya ekonomi, khususnya modal usaha, sehingga kondisi kerentanan ekonomi tetap berlanjut meskipun indikator makro mengalami perbaikan. Kemiskinan tersebut bersifat multidimensional serta dipengaruhi oleh faktor sosial, ekonomi, dan kebijakan, sehingga tidak mudah untuk ditanggulangi secara mandiri oleh rumah tangga berpendapatan rendah.²

Kemiskinan pada dasarnya merupakan kondisi ketika pendapatan tidak mampu menjamin pemenuhan kebutuhan dasar secara layak, sehingga menempatkan individu pada keadaan rentan. Penelitian terdahulu menegaskan bahwa kemiskinan di Indonesia merupakan fenomena struktural yang tidak hanya terkait keterbatasan ekonomi, tetapi juga lemahnya akses terhadap layanan keuangan formal dan peluang pemberdayaan usaha. Oleh karena itu, pemerintah mengembangkan berbagai kebijakan pemberdayaan ekonomi, termasuk penguatan sektor

² E. Marsitadewi dan I. W. Sudemen, “Kemiskinan Struktural di Karangasem: Menganalisis Penyebab dan Intervensi Pemerintah,” *Jurnal Good Governance*, 2024, hlm. 19–32.

usaha mikro sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan masyarakat prasejahtera.³

Dalam kerangka kebijakan nasional tersebut, layanan keuangan mikro diposisikan sebagai strategi untuk memperluas akses pembiayaan yang inklusif, sehingga usaha mikro dapat meningkatkan produktivitas dan mendorong terputusnya lingkaran kemiskinan. PT Permodalan Nasional Madani (PNM) menjadi salah satu pelaksana program ini melalui Pembiayaan Membina Ekonomi Keluarga Sejahtera (Mekaar) yang menysasar perempuan pelaku usaha *ultra-mikro* dengan pendekatan kelompok. Program ini tidak hanya menyediakan pembiayaan, tetapi juga pendampingan usaha sebagai bentuk pemberdayaan ekonomi berkelanjutan.⁴

Namun, praktik di lapangan menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam pemanfaatan modal usaha oleh sebagian nasabah. Pembiayaan yang seharusnya dialokasikan sebagai modal produktif kerap dialihkan untuk kebutuhan konsumtif rumah tangga seperti pembayaran utang, biaya pendidikan, dan pemenuhan kebutuhan pokok. Ketidaksesuaian alokasi modal tersebut berimplikasi pada tidak meningkatnya kapasitas usaha serta meningkatkan risiko gagal bayar, yang pada akhirnya menghambat

³ Suryawati, *Kemiskinan: Konsep, Dimensi, dan Pengukurannya*, dalam Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 9, No. 1 (2004), hlm. 22.

⁴ Roberto Akyuwen dan Suwandi, *Keuangan Mikro untuk Penanggulangan Kemiskinan* (Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 2017), hlm. 5.

tercapainya tujuan pemberdayaan ekonomi dan menimbulkan siklus pembiayaan yang tidak sehat.⁵

fenomena penyalahgunaan modal oleh nasabah ini bertentangan dengan prinsip *Maqashid Syariah*, yaitu tujuan hukum Islam yang mengutamakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan. Dalam konsep *Maqashid Syariah*, terdapat lima aspek utama yang harus dijaga khususnya untuk nasabah yaitu *hifz ad-din* (perlindungan agama), *hifz an-nafs* (perlindungan jiwa), *hifz al-'aql* (perlindungan akal), *hifz an-nasl* (perlindungan keturunan), dan *hifz al-mal* (perlindungan harta).

Selain ditinjau dari perspektif *Maqashid Syariah*, pemanfaatan pembiayaan dalam Program PNM Mekaar perlu dianalisis dalam kerangka hukum positif, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan.⁶ Regulasi ini mengatur bahwa setiap fasilitas pembiayaan wajib dilengkapi mekanisme penjaminan sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum bagi pihak yang menerima maupun yang menyediakan pembiayaan. Apabila dana yang diterima nasabah tidak digunakan sesuai dengan tujuan pembiayaan, maka hubungan hukum yang dibangun melalui pembiayaan menjadi tidak efektif karena sumber pelunasan tidak lagi bertumpu pada kegiatan usaha produktif.

⁵ Fitri Musyarrofatin Nailiyah, *Etika dan Risiko Pinjaman PNM Mekaar pada Nasabah yang Mengalami Kegagalan Finansial...* (Skripsi UIN KHAS Jember, 2025), hlm. 2.

⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, *Lembaran Negara Republik Indonesia* Tahun 2016 Nomor 7. diakses pada tanggal 20 september 2025 dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37162/uu-no-1-tahun-2016>.

Dalam pengamatan penulis, penelitian ini penting guna mengkaji adanya kesenjangan yang tampak antara tujuan ideal Program PNM Mekaar untuk pemberdayaan, dan praktik realisasinya di lapangan dengan perspektif *Maqashid Syariah*, karena penyalahgunaan modal tidak hanya mengakibatkan kerugian ekonomi, tetapi juga dapat menimbulkan dampak sosial dan spiritual. Selain itu, juga berpotensi menimbulkan risiko gagal bayar yang dapat mengganggu kepastian hukum dan perlindungan pembiayaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan *Maqashid Syariah* dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan terhadap Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha oleh Nasabah dalam Pelaksanaan Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah ini yaitu tentang ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah PNM Mekaar. Adapun pertanyaan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pembiayaan dan ketentuan alokasi modal usaha serta bentuk ketidaksesuaian dalam pemanfaatan modal oleh nasabah dalam pelaksanaan Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana tinjauan *Maqashid Syariah* terhadap ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung?

3. Bagaimana tinjauan Undang-undang Nomor 1 tahun 2016 tentang penjaminan terhadap ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis mekanisme pembiayaan dan ketentuan alokasi modal usaha dalam pelaksanaan Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung, serta mengkaji bentuk-bentuk ketidaksesuaian dalam pemanfaatan modal oleh nasabah.
2. Untuk menganalisis ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung berdasarkan perspektif *Maqashid Syariah*.
3. Untuk menganalisis ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoris

Penelitian ini bermanfaat untuk membantu memperluas wawasan dan ilmu pengetahuan serta memberikan pemahaman baru terkait dengan pelaksanaan program permodalan nasional madani membina ekonomi keluarga Sejahtera (PNM Mekaar) yang terjadi di masyarakat, sesuai dengan *Maqashid Syariah*.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat sasaran, khususnya terkait pengawasan dan evaluasi program pembiayaan berbasis syariah. Dengan demikian, pemerintah dapat memperkuat regulasi agar tujuan pemberdayaan ekonomi masyarakat tetap konsisten dengan prinsip keadilan dan keberlanjutan.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya pemanfaatan modal usaha secara tepat dan sesuai peruntukannya. Lebih lanjut, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan edukasi untuk membantu masyarakat lebih memahami nilai-nilai maqasid syariah dalam praktik ekonomi sehari-hari.

c. Bagi pemilik usaha

Bagi pemilik usaha, penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang strategi pengelolaan modal usaha yang tepat dan bermanfaat. Hal ini krusial bagi keberlanjutan usaha, peningkatan kesejahteraan keluarga, dan pengurangan risiko penyalahgunaan modal.

d. Bagi PNM Mekaar

Penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi PT Permodalan Nasional Madani (PNM) dalam menilai efektivitas program Mekaar. Temuan penelitian ini dapat membantu PNM

dalam meningkatkan mekanisme pembiayaan, memperketat pengawasan, dan memperkuat penerapan prinsip-prinsip syariah di setiap tahapan program.

E. Penegasan Istilah

Sebagai langkah untuk mengantisipasi terhadap potensi kesalahpahaman dan untuk memudahkan pemahaman terhadap judul penelitian “Tinjauan *Maqashid Syariah* terhadap Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha oleh Nasabah dalam Pelaksanaan Program Nasional Pembinaan Ekonomi Keluarga Sejahtera (PNM Mekaar) di Kabupaten Tulungagung”, maka perlu diperjelas istilah-istilah baik yang berdimensi konseptual maupun yang berdimensi operasional.

1. Penegasan konseptual

Penulis akan memberikan pengertian terkait istilah penting yang terkandung didalam judul yaitu sebagai berikut :

a. Maqasid Syariah

Maqashid Syariah merupakan konsep mendasar dalam hukum Islam yang merujuk pada tujuan utama syariat untuk menghadirkan kemaslahatan serta mencegah kemudharatan. Konsep ini berperan penting dalam merumuskan dan menetapkan hukum-hukum Islam agar tetap selaras dengan kebutuhan manusia, sekaligus menjadi pedoman dalam menentukan prioritas hukum pada situasi yang kompleks. Terdapat lima prinsip pokok dalam *Maqashid Syariah*, yaitu menjaga agama (*hifz al-din*), menjaga jiwa

(*hifz al-nafs*), menjaga akal (*hifz al-'aql*), menjaga keturunan (*hifz al-nasl*), dan menjaga harta (*hifz al-mal*), yang keseluruhannya ditujukan untuk melindungi kebutuhan dasar manusia serta mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Dengan pengamalan prinsip-prinsip tersebut, hukum Islam dapat diimplementasikan secara lebih adil, kontekstual, dan fleksibel sehingga mampu menjawab berbagai persoalan kehidupan sekaligus menjamin kesejahteraan berdasarkan nilai-nilai Islam.⁷

b. Undang Undang nomor 1 tahun 2016 Tentang Penjaminan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan merupakan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi penyelenggaraan kegiatan penjaminan di Indonesia.⁸ Undang-undang ini mendefinisikan penjaminan sebagai kegiatan pemberian jaminan atas pemenuhan kewajiban keuangan pihak yang dijamin kepada penerima jaminan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan, dan rasa aman bagi para pihak yang terlibat dalam kegiatan pembiayaan. Dalam konteks penelitian ini, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 digunakan sebagai landasan normatif untuk menilai sejauh mana praktik penggunaan modal usaha nasabah PNM Mekaar telah

⁷ Universitas Medan Area, “Apa Itu *Maqashid Syariah*,” Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UMA, 5 Februari 2024, diakses 1 September 2025, <https://mh.uma.ac.id/apa-itu-maqashid-syariah/>

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 7, diakses pada tanggal 20 september 2025 dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/37162/uu-no-1-tahun-2016>.

memenuhi prinsip kehati-hatian dan memenuhi kewajiban keuangan.

c. Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha

Merupakan pinjaman yang diberikan oleh lembaga keuangan untuk kepentingan pengembangan usaha namun tidak dipergunakan sebagaimana tujuan atau rencana yang telah ditetapkan, melainkan dialihkan pada penggunaan lain yang tidak sejalan dengan maksud awal pembiayaan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan berbagai risiko bagi pihak pemberi dana, antara lain pembiayaan yang tidak produktif, ketidakmampuan menghasilkan keuntungan, serta kemungkinan terjadinya kredit bermasalah akibat kegagalan nasabah dalam memenuhi kewajiban pembayaran.

d. Nasabah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), nasabah adalah orang yang secara teratur bertransaksi atau menjadi nasabah bank (dalam hal keuangan).⁹ Sebenarnya, istilah "nasabah" sendiri tidak hanya merujuk pada nasabah bank. Perusahaan asuransi juga menggunakan istilah "nasabah", yang berarti orang yang membayar premi asuransi. Jadi, secara sederhana, nasabah dapat diartikan sebagai seseorang yang menjadi nasabah bank atau perusahaan asuransi. Menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK), nasabah adalah

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi V (Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2016), hlm. 1035.

orang perseorangan atau badan yang menggunakan atau menerima fasilitas bank, baik berupa produk maupun layanan.¹⁰

e. Program Nasional Madani Membina Ekonomi Keluarga Sejahtera (PNM MEKAAR)

PNM Mekaar merupakan penyedia pembiayaan modal berbasis kelompok tanpa agunan untuk perempuan prasejahtera pelaku usaha ultramikro yang ingin memulai atau mengembangkan usaha dan juga memberikan pendampingan dan pembinaan untuk meningkatkan kemampuan kewirausahaan, mengelola keuangan, serta menanam budaya menabung.¹¹

2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual di atas maka secara operasional yang dimaksudkan dengan “Tinjauan *Maqashid Syariah* dan Undang undang nomor 1 tahun 2016 tentang penjaminan terhadap Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha oleh Nasabah dalam Pelaksanaan Program PNM MEKAAR di Kabupaten Tulungagung” Adalah penelitian terkait sejauh mana prinsip-prinsip *Maqashid Syariah* dan undang undang nomor 1 tahun 2016 tentang penjaminan diterapkan dalam praktik pemanfaatan modal usaha yang diperoleh nasabah dari program PNM Mekaar. Dalam hal ini, penelitian ini tidak hanya

¹⁰ Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, Pasal 1 ayat (4).

¹¹ PT Permodalan Nasional Madani. (2025). “PNM Mekaar & PNM Mekaar Syariah”. Diakses pada 1 September 2025, dari situs <https://www.pnm.co.id/bisnis/pnm-mekaar>

berfokus pada pemenuhan aspek hukum dan prosedural, tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai kesejahteraan, keadilan, dan kemaslahatan sebagaimana diajarkan dalam hukum Islam.

F. Sistematika pembahasan

Untuk mempermudah pemahaman terhadap penelitian dan penulisan skripsi nanti penulis akan membagi menjadi VI bab dan dalam setiap bab di rinci lagi menjadi beberapa sub bab, adapun sistematika sebagai berikut:

1. Bagian Awal Skripsi

Bagian awal skripsi ini akan mencakup halaman sampul depan, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, daftar lampiran, transliterasi dan abstrak.

2. Bagian Inti Skripsi

Bagian Inti skripsi terdiri dari sebagai berikut:

Bab I: pendahuluan, pada bab ini terdiri dari: (a) latar belakang, (b) rumusan masalah, (c) tujuan penelitian, (d) manfaat penelitian, (e) penegasan istilah, (f) sistematika pembahasan.

Bab II: kajian pustaka, pada bab ini berisi tentang landasan teori yang merupakan pijakan selanjutnya yang digunakan untuk menganalisis data di dalam laporan penelitian terdiri dari: (a) Maqasid Syariah (b) Undang undang nomor 1 tahun 2016 (c) Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha (d) nasabah (e) PNM Mekarr

Bab III: metode penelitian, pada bab ini terdiri dari: (a) jenis dan pendekatan penelitian, (b) lokasi penelitian, (c) kehadiran peneliti, (d) sumber data, (e) teknik pengumpulan data, (f) teknik analisis data, (g) pengecekan keabsahan data, (h) tahap-tahap penelitian.

Bab IV: paparan hasil penelitian, pada bab ini merupakan tentang penyajian dan analisa data mengenai diskripsi Tinjauan *Maqashid Syariah* dan undang undang nomor 1 tentang Penjaminan terhadap Ketidaksesuaian Alokasi Modal Usaha oleh Nasabah dalam Pelaksanaan Program PNM MEKAAR di Kabupaten Tulungagung yang terdiri dari: (a) paparan data, (b) temuan penelitian.

Bab V: Pembahasan, Bab ini berisi jawaban atas rumusan masalah yang terdiri dari: (a) Mekanisme pembiayaan dan ketentuan alokasi modal usaha dalam Program Permodalan Nasional Madani Membina Ekonomi Keluarga Sejahtera (PNM Mekaar) di Kabupaten Tulungagung. (b) Praktik alokasi modal usaha dan bentuk ketidaksesuaian penggunaan modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung. (c) Tinjauan *Maqashid Syariah* terhadap ketidaksesuaian alokasi modal usaha oleh nasabah dalam Program PNM Mekaar di Kabupaten Tulungagung.

Bab VI: Penutup, bab ini berisi rangkuman hasil penelitian yang dirumuskan dalam kesimpulan serta dilengkapi dengan saran yang disusun berdasarkan temuan pada bab-bab sebelumnya. Kesimpulan bertujuan memberikan jawaban singkat dan jelas atas rumusan masalah

penelitian, sedangkan saran dimaksudkan sebagai masukan yang membangun bagi pihak-pihak terkait agar dapat dijadikan bahan pertimbangan maupun tindak lanjut. Dengan demikian, bab ini terdiri dari dua bagian pokok, yaitu: (a) kesimpulan dan (b) saran.

3. Bagian akhir skripsi

Bagian ini terdiri dari: (a) daftar rujukan, (b) lampiran-lampiran, (c) daftar riwayat hidup.