



PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM MANAJEMEN DAKWAH KHALIFAH UMAR BIN KHATTAB: PERSPEKTIF MIXED SCANNING

Mohammad Fajar Amertha

STID Al-Hadid, Surabaya

fajaramertha1@gmail.com

Dedy Pradesa

STID Al-Hadid, Surabaya

depra19312@gmail.com

Abstrak: Artikel ini mengkaji proses pengambilan keputusan dalam manajemen dakwah Khalifah Umar bin Khattab melalui pendekatan *mixed scanning* (pemindaian campuran) yang dikonseptualisasikan oleh Amitai Etzioni. Di tengah kompleksitas perluasan wilayah dan perubahan sosial-politik yang pesat pada abad ketujuh, pemerintahan Umar bin Khattab memerlukan tata kelola yang mampu memadukan visi strategis jangka panjang dengan fleksibilitas adaptif terhadap persoalan konkret di lapangan. Penelitian kualitatif dengan pendekatan historis ini meneliti empat kasus kebijakan utama, yaitu penataan administrasi pemerintahan, pembentukan diwan beserta pengelolaan sumber daya, kebijakan penanganan krisis pada masa tahun paceklik, serta pengawasan pejabat dan wilayah. Hasil analisis menunjukkan bahwa pola pengambilan keputusan Umar bersifat strategis-adaptif. Keputusan fundamental diterapkan untuk membangun kerangka kelembagaan dan orientasi dasar pemerintahan, sementara keputusan inkremental digunakan untuk menerjemahkan kebijakan ke dalam langkah-langkah operasional yang responsif. Melalui siklus pemindaian lingkungan, perencanaan strategis, implementasi bertahap, serta pengawasan dan evaluasi yang berkesinambungan, praktik kepemimpinan Umar mencerminkan keseimbangan antara stabilitas arah kebijakan dan fleksibilitas tindakan. Temuan ini memberikan kontribusi teoretis bagi manajemen dakwah, menegaskan bahwa pengelolaan perubahan masyarakat memerlukan keterpaduan antara orientasi nilai keislaman, ketegasan strategis, dan kemampuan adaptasi terhadap dinamika sosial.

Kata Kunci: Umar bin Khattab, *Mixed Scanning*; pengambilan keputusan, Manajemen Dakwah

Abstract: DECISION-MAKING IN THE DA'WAH MANAGEMENT OF CALIPH UMAR BIN KHATTAB: A MIXED SCANNING PERSPECTIVE. This article examines the decision-making process in the da'wah management of Caliph Umar bin Khattab through the mixed scanning approach conceptualized by Amitai Etzioni. Amidst the complexity of territorial expansion and rapid socio-political changes in the seventh century, Umar's administration required governance capable of integrating long-term strategic vision with adaptive flexibility toward concrete local issues. Employing a qualitative method with a historical approach, this study investigates four key policy cases: the structuring of government administration, the establishment of the diwan and resource management, crisis management policies during the famine year ('Am al-Ramadah), and the oversight of officials and regional administration. The analysis reveals that Umar's decision-making pattern was strategic-adaptive. Fundamental decisions were established to build institutional frameworks and basic governance directions, while incremental decisions were utilized to translate policies into responsive operational steps. Through a cycle of environmental scanning, strategic

planning, gradual implementation, and continuous monitoring and evaluation, Umar's leadership practice reflects a balance between policy direction stability and operational flexibility. These findings contribute theoretically to da'wah management, affirming that societal change management requires an integration of Islamic values, strategic firmness, and adaptability to social dynamics.

Keywords: *Umar bin Khattab; Mixed Scanning; Decision-Making; Da'wah Management*

Pendahuluan

Upaya mewujudkan kebaikan sosial tidak hanya membutuhkan penyampaian pesan keagamaan, tetapi juga kemampuan mengelola berbagai kondisi, sumber daya, aktor, dan persoalan masyarakat secara strategis dan adaptif. Dakwah sebagai jalan mewujudkan kebaikan sosial perlu dikelola melalui perencanaan, pengorganisasian, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi untuk menciptakan kebaikan/perubahan masyarakat. Dalam proses tersebut, pengambilan kebijakan/keputusan menjadi salah satu fungsi penting manajemen dakwah. Dalam perspektif administrasi publik perumusan dan penetapan pengambilan kebijakan memiliki posisi strategis sebab tidak hanya kebijakan sebagai produk aturan juga sebagai proses yang mengidentifikasi masalah, alternatif formula, pengambilan keputusan, implementasi, serta evaluasi kebijakan untuk mengarahkan tindakan sekaligus juga mendukung pencapaian tujuan yang ditetapkan.¹

Periode Kekhalifahan Umar bin Khattab merupakan salah satu fase penting dalam proses pembentukan, pengembangan, dan konsolidasi tata kelola manajemen dakwah Islam yang lebih sistematis dan berkelanjutan. Sebagai Khalifah kedua yang memerintah pada 13-23 H/634-644 M, Umar bin Khattab tidak hanya meneruskan fondasi pemerintahan yang telah dibangun pada masa Abu Bakar, tetapi juga memperkenalkan pembaharuan dalam beberapa kebijakan publik pada pemerintahan, pengelolaan fiskal, serta tata kelola kelembagaan negara. Berbagai keputusan tersebut berkontribusi terhadap penguatan struktur pemerintahan dan peningkatan kapasitas kelembagaan negara. Pada masa kepemimpinannya sejumlah institusi serta mekanisme kelembagaan administrasi dikembangkan, antara lain pembentukan *diwan* (daftar dan catatan rekapitulasi), khususnya *Diwan al-Jund* sebagai lembaga yang berkaitan dengan administrasi militer,² penguatan fungsi peradilan (*qadha'*), pengelolaan keuangan publik melalui *Bait al-Mal*,³ serta penerapan kebijakan fiskal, termasuk *kharaj*, yang diarahkan untuk mendukung distribusi sumber daya, kesejahteraan masyarakat, dan keadilan sosial. Keseluruhan kebijakan tersebut menunjukkan adanya upaya sistematis Umar bin Khattab dalam membangun tata kelola yang responsif terhadap perkembangan dan kompleksitas masyarakat yang berada dibawah kekuasaan pemerintahannya.⁴ Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa pemerintahan Umar Bin Khattab dihadapkan pada dinamika pengambilan keputusan yang kompleks.

¹ Desrinelti Desrinelti, Maghfirah Afifah, Nurhizrah Gistituati, *Kebijakan publik: konsep pelaksanaan*, JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia) Vol. 6, No. 1, 2021: 83-88

² Muhammad Baltaji, *Metodologi Ijtihad Umr Bin Khattab*, (Khalifa:Maret 2005), 403.

³ Muhammad Baltaji, *Metodologi Ijtihad Umr Bin Khattab*, 411.

⁴ Rezki, S., & Amril. (2025). Transformasi Ketatanegaraan Islam : Telaah Historis Terhadap Ijtihad

Dalam praktiknya, suatu organisasi tidak senantiasa memiliki akses terhadap informasi yang komprehensif dan memadai dalam merespon setiap persoalan yang muncul. Di sisi lain, dalam kasus Umar bin Khattab, perubahan dan perkembangan yang berlangsung di berbagai wilayah menuntut perumusan kebijakan dan keputusan strategis yang tidak hanya berorientasi pada penyelesaian persoalan aktual, namun juga mampu memberikan arah berkelanjutan dakwah Islam dalam jangka panjang. Oleh karena itu diperlukan suatu pendekatan pengambilan keputusan yang efektif serta dapat mengintegrasikan visi strategis dengan fleksibilitas dan kemampuan adaptif dalam menghadapi berbagai permasalahan konkret yang berkembang dalam konteks pemerintahan. Kompleksitas perubahan masyarakat yang dihadapi membutuhkan manajemen dakwah yang mampu mengambil keputusan strategis sekaligus adaptif.

Perspektif tersebut memiliki keterkaitan konseptual dengan pendekatan *mixed scanning* yang dikembangkan oleh Amitai Etzioni. Melalui artikelnya yang diterbitkan pada tahun 1967, Etzioni memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan yang berupaya untuk menjembatani keterbatasan model rasional-komprehensif dan pendekatan inkremental. *Mixed scanning* mengintegrasikan dua tingkat proses pengambilan keputusan, yaitu keputusan fundamental yang berfungsi menetapkan arah dan orientasi dasar kebijakan serta keputusan inkremental yang berperan menerjemahkan, mengimplementasikan, mengevaluasi, dan menyempurnakan arah kebijakan tersebut secara bertahap. Dengan demikian, pendekatan ini memungkinkan pengambil keputusan untuk mempertahankan orientasi strategis jangka panjang sekaligus tetap memiliki fleksibilitas dalam merespon persoalan konkret dan perubahan situasional yang berkembang dalam sebuah proses kebijakan.⁵

Dalam konteks pemerintahan Umar Bin Khattab, pendekatan *mixed scanning* dapat dijadikan sebagai kerangka analitis untuk memahami proses pengambilan keputusan strategis dalam menghadapi kompleksitas perubahan lingkungan organisasi dan masyarakat. Ekspansi wilayah kekuasaan pada masa tersebut melahirkan keragaman kondisi geografis, sosial, ekonomi, politik dan administratif yang tidak memungkinkan penerapan kebijakan secara seragam. Oleh sebab itu proses pengambilan keputusan memerlukan pemahaman yang luas terhadap kondisi umum pemerintahan yang selanjutnya diikuti dengan penyesuaian kebijakan berdasarkan karakteristik dan kebutuhan spesifik masing-masing wilayah. Pola tersebut secara konseptual sejalan dengan pendekatan *mixed scanning* yang mengintegrasikan keputusan fundamental pada tingkat makro dengan keputusan inkremental yang lebih spesifik dan adaptif pada tingkat implementasi.

Namun demikian penggunaan *mixed scanning* dalam penelitian tentang Umar bin Khattab ditempatkan sebagai kerangka analitis kontemporer, bukan sebagai teori yang secara historis digunakan atau dikenal Umar bin Khattab. Kerangka teori ini digunakan untuk membaca secara interpretatif pola pengambilan keputusan dan kebijakan manajemen dakwah dan pemerintahan Umar bin Khattab. Proses kebijakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari landasan normatif Islam

Politik Umar Bin Khattab. *Takuana: Jurnal Pendidikan, Sains, Dan Humaniora*, 4 (1), 68–81. <https://doi.org/10.56113/Takuana.V4i1.127>.

⁵ Mixed Scanning Revisited Author(s): Amitai Etzioni Source: Public Administration Review, Vol. 46, No. 1 (Jan. - Feb., 1986), pp. 8-14 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/975437>.

yang menempatkan prinsip keadilan, kemaslahatan, perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, serta amanah dan pertanggungjawaban kekuasaan sebagai orientasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶ Dengan demikian, kebijakan publik pada masa Umar Bin Khattab dapat dipahami sebagai proses pengambilan keputusan yang mengkombinasikan pertimbangan strategis, respon terhadap permasalahan konkret, dan orientasi nilai keislaman dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berkeadilan dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

Dalam studi ini praktik kepemimpinan dan pengelolaan perubahan masyarakat pada masa Umar bin Khattab dibaca dalam bingkai Manajemen Dakwah. Sejauh kebijakan atau pengambilan keputusan tersebut berkaitan dengan upaya mewujudkan kemaslahatan, keadilan, keteraturan, dan kebaikan masyarakat. Dengan bingkai tersebut, studi mengenai kebijakan pemerintahan Umar Bin Khattab dapat memberikan kontribusi terhadap prinsip pengambilan keputusan dalam manajemen dakwah dengan menunjukkan bahwa praktik pemerintahan historis dapat dianalisis melalui perspektif yang menggabungkan orientasi strategis, analisis selektif, dan adaptasi kebijakan. Adapun tujuan dalam kajian analisis ini adalah mendeskripsikan model pengambilan keputusan dalam organisasi pemerintahan Umar bin Khattab yang memperlihatkan bahwa efektivitas keputusan atau kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam merumuskan tujuan jangka panjang, tetapi juga oleh kemampuan untuk memilih persoalan yang membutuhkan analisis mendalam serta menyesuaikan implementasi kebijakan dengan kondisi empiris masyarakat.

Dengan demikian, keterkaitan konseptual antara teori pengambilan keputusan dalam manajemen dakwah, praktik pemerintahan Umar bin Khattab dan pendekatan *mixed scanning* yang dikembangkan oleh Amitai Etzioni dapat dipahami melalui suatu kerangka analitis yang saling berkesinambungan. Kompleksitas lingkungan pemerintahan menuntut hadirnya kebijakan publik yang adaptif dan responsif terhadap dinamika sosial politik. Perumusan kebijakan yang responsif pada gilirannya memerlukan mekanisme pengambilan keputusan yang mampu memadukan orientasi strategi pada tingkat makro dengan analisis yang lebih efektif dan mendalam terhadap persoalan-persoalan tertentu pada tingkat mikro. Kontribusi terhadap pemahaman mengenai bagaimana dakwah sebagai proses perubahan masyarakat membutuhkan pola pengambilan keputusan yang mampu menggabungkan orientasi strategis dan adaptasi terhadap kondisi konkret.

Kebijakan-kebijakan Umar bin Khattab tidak diposisikan semata-mata sebagai kebijakan administratif, tetapi sebagai praktik kepemimpinan dalam mengelola perubahan masyarakat Muslim pada masa ekspansi Islam. Mengingat kebijakan-kebijakan tersebut dipahami sebagai bentuk respon terhadap perubahan lingkungan pemerintahan dan kompleksitas masyarakat yang berada dalam wilayah kekuasaan Islam yang semakin luas. Dalam bingkai manajemen dakwah, fokus kajian pada studi ini adalah bagaimana proses pengambilan keputusan atau kebijakan yang digunakan Umar bin Khattab untuk mengarahkan perubahan masyarakat menuju kemaslahatan. Pendekatan *mixed scanning* digunakan sebagai perspektif analitis untuk menjelaskan bagaimana proses pengambilan keputusan pada masa Umar bin Khattab yang memadukan pertimbangan

⁶ Al-Mawardi, A. *Al-Aḥkām al-Sultāniyyah: The Laws of Islamic Governance*. Translated by Asadullah Yate. London: Ta-Ha Publishers. 1978.

strategis yang bersifat menyeluruh dengan analisa terfokus pada persoalan-persoalan konkret yang dihadapi pemerintahannya. Dalam studi ini tidak mungkin dibahas semua keputusan atau kebijakan pemerintahan Umar bin Khattab, tetapi dibatasi pada kebijakan yang memiliki bukti historis yang kuat dan ada informasi proses atau pertimbangan pengambilan keputusannya. Secara teoritis dapat diidentifikasi sebagai keputusan dalam pendekatan *mixed scanning*.

Berkaitan dengan penelitian terdahulu, *pertama*, terdapat prosiding yang ditulis oleh Mukdad Ibrahim dengan judul *The Mixed Scanning Approach to Budgetary Decision Making*, (Pendekatan *Mixed Scanning* Dalam Pengambilan Keputusan Penganggaran) yang menjelaskan mengenai konsep teori serta prosedur langkah-langkah dari teori *mixed scanning* Amitai Etzioni pada studi kasus keputusan kebijakan penganggaran pada tiga pemerintahan di Inggris.⁷ Kesamaan dengan studi kajian ini adalah sama menggunakan teori *mixed scanning* Amitai Etzioni tetapi berbeda dari subjek yang diteliti. *Kedua*, artikel Sri Rezki, Amril M dengan judul *Transformasi Ketatanegaraan Islam: Telaah Historis terhadap ijtihad politik Umar bin Khattab*.⁸ Kesamaan dengan studi ini adalah hasil ijtihad Umar Bin Khatab yang menjadi keputusan kebijakan dalam masa pemerintahannya. Perbedaannya pada metode analisa pendekatannya menggunakan analisa politik ketatanegaraan sedangkan kajian ini menggunakan analisa kebijakan *mixed scanning*. *Ketiga*, artikel oleh Septi Sulistiana dkk. dengan judul *Peran Khalifah Umar bin Khattab dalam membangun pemerintahan Islam*.⁹ Kesamaannya sama-sama membahas kebijakan-kebijakan strategis dalam membangun pemerintahan Islam, perbedaannya terletak pada penggunaan pendekatan historis dan analisa deskripsi sedangkan kajian ini menggunakan *mixed scanning*. Dengan demikian, studi ini memiliki signifikansi dengan menawarkan perspektif yang baru dan berbeda terhadap kajian kebijakan dan keputusan kekhalifahan Umar bin Khattab yang dikaji dalam bingkai manajemen dakwah dan perspektif pengambilan keputusan model *mixed scanning*.

Metode

Studi ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan historis yang dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Pendekatan historis digunakan untuk memahami praktik pengambilan keputusan Umar dalam konteks sosial-politik masyarakat Muslim abad ke-7, sedangkan studi kepustakaan digunakan untuk memperoleh dan menganalisis sumber-sumber historis dan akademik yang relevan tentang sejarah pemerintahan Umar bin Kattab, perkembangan administrasi pemerintahan Islam awal. Dalam studi ini ditetapkan empat kasus kebijakan yang akan menjadi unit analisis yaitu: (1) Pembentukan/penataan administrasi pemerintahan; (2) Diwan/pengelolaan administrasi dan sumber daya; (3) Kebijakan saat paceklik/krisis; (4) Pengawasan pejabat/pengelolaan wilayah. Kasus-kasus tersebut dipilih karena relevan dengan pendekatan yang digunakan dan terdapat cukup data/informasi secara kepustakaan terkait proses pengambilan keputusan yang digunakan Umar bin Khattab.

⁷ Mukdad Ibrahim, *The Mixed Scanning Approach To Budgetary Decision Making*, Pdf, Proceedings Of Fifth Theier-Science Plus International Conference, Singapore, 08th November 2014, ISBN: 978-93-84209-62-9.

⁸ Sri Rezki, Amril M, *Transformasi ketatanegaraan Islam: Telaah historis terhadap ijtihad politik Umar bin Khattab*, jurnal takuana (jurnal pendidikan, sains, dan humaniora), Vol. 4 No. 1, April 2025.

⁹ Ira Septi Sulistiana, Achmad Maftuh Sujana, Illa Rohillah, Lilis Sulistiani, Anisa Fitriani, *Peran Khalifah Umar bin Khattab dalam Membangun Pemerintahan Islam*, Jurnal Keislaman dan Kemasyarakatan, vol 9 No.2 2025.

Data penelitian berupa informasi historis mengenai proses pengambilan keputusan, kebijakan, praktik pengawasan, implementasi kebijakan, serta perubahan keputusan Khalifah Umar bin Khattab yang memiliki relevansi dengan pengelolaan perubahan masyarakat. Sumber kepustakaan primer yang digunakan adalah (1) Al-Farouq Umar bin Khattab karya Muhammad Husain Haekal;¹⁰ (2) Umar ibn Al-Khattab, karya Ali Muhammad As-Sallaby;¹¹ (3) Al-Bidayah wan Nihayah karya Al-Hafidz Ibn Katsir.¹² Selain itu juga digunakan sumber kepustakaan sekunder berupa artikel jurnal ilmiah terkait. Teknik pengumpulan dan analisis data kepustakaan dilakukan dengan identifikasi dan seleksi sumber kepustakaan, ekstraksi data terkait, kategorisasi data sesuai unit analisis, dan interpretasi data dengan pendekatan *mixed scanning*. Mixed Scanning digunakan sebagai kerangka analisis yang dioperasionalkan ke dalam empat aspek analitis: (1) scanning strategis, (2) fragmentasi sebelum implementasi, (3) review selama implementasi, dan (4) alokasi perhatian/sumber daya antarlevel scanning. Data yang telah dikategorikan berdasarkan Mixed Scanning selanjutnya diinterpretasikan dalam perspektif Manajemen Dakwah, khususnya dalam melihat bagaimana pengambilan keputusan digunakan untuk mengelola perubahan masyarakat, merespons persoalan sosial, mengorganisasikan sumber daya, serta mempertahankan orientasi kemaslahatan dan kebaikan masyarakat.

Hasil dan Pembahasan

Perspektif Mixed Scanning dalam Pengambilan Keputusan Manajemen Dakwah

Pengambilan keputusan menjadi hal penting dalam manajemen karena menentukan arah dan gerak organisasi dalam mencapai tujuan serta merespons berbagai persoalan. Dalam konteks manajemen dakwah, pengambilan keputusan tidak hanya berkaitan dengan penetapan program dakwah, tetapi pembacaan kondisi masyarakat, pengalokasian SDM dakwah, implementasi program, pengawasan, dan pemecahan masalah lainnya guna mewujudkan kebaikan masyarakat. Studi terkait kepemimpinan manajemen dakwah menyebutkan bahwa pengambilan keputusan merupakan proses yang melibatkan analisis fakta, informasi, data, dan berbagai pertimbangan sebelum menentukan pilihan, serta membedakan keputusan pada tingkat strategis, teknis, dan operasional,¹³ untuk mencapai tujuan organisasi dakwah.

Amitai Etzioni menawarkan perspektif *mixed scanning* sebagai pendekatan yang menggabungkan kelebihan pendekatan rasional-komprehensif dan inkrementalisme dalam pengambilan keputusan. Pendekatan rasional-komprehensif berupaya melihat berbagai alternatif solusi dan konsekuensinya secara luas, namun dalam operasionalnya membutuhkan sumber daya informasi dan kapasitas analisis yang besar. Sebaliknya, pendekatan inkremental lebih realistis dan berfokus pada perubahan bertahap serta persoalan konkret, namun hal tersebut berisiko mengabaikan tujuan jangka panjang. *Mixed scanning* mencoba untuk memadukan proses pengambilan keputusan tingkat tinggi yang menetapkan arah fundamental atau jangka panjang, dengan keputusan inkremental yang menerjemahkan, mengembangkan, dan menyesuaikan arah

¹⁰ Muhammad Husein Haekal, *Umar Bin Khattab* (Jakarta: Pustaka Litera AntarNusa, 2009).

¹¹ Ali Muhammad As Sallaby, *Umar Ibn Al-Khattab, His Life and Times* (International Islamic Publishing House, 2001).

¹² Ibnu Katsir, *Al-Bidayah Wan Nihayah Masa Khulafaur Rasyidin*, ed. Abu Ihsan Al-Atsari and Ahmad Amin Sjihab (Jakarta: Darul Haq, 2004).

¹³ Raihan, "Pengambilan Keputusan Dalam Kepemimpinan Manajemen Dakwah," *Jurnal Al-Bayan* 22, no. 34 (2016): 65–78.

tersebut melalui pemecahan masalah persoalan konkrit. Pendekatan ini dirancang sebagai sintesis antara model rasional-komprehensif (*rational-comprehensive model*) dan model inkrementalisme (*incrementalism*), sehingga mampu menggabungkan keunggulan kedua pendekatan tersebut dalam menghasilkan keputusan kebijakan yang lebih adaptif dan efektif. Etzioni juga menempatkan evaluasi sebagai salah satu keunggulan pendekatan ini karena keputusan dapat ditinjau melalui tingkat pemindaian yang berbeda sesuai dengan kondisi yang dihadapi.¹⁴

Dalam konteks pengambilan keputusan manajemen dakwah, perspektif *mixed scanning* dapat menjadi alternatif mengingat pengelolaan perubahan masyarakat memerlukan pembacaan dinamika aktual dan konkret serta keputusan-keputusan strategis yang bersifat general. Para pimpinan organisasi dakwah perlu memiliki orientasi strategis arah perbaikan masyarakat yang sejalan dengan nilai-nilai Islam dan menjadi tujuan besar dakwah. Sementara pada aspek implementasinya, pimpinan dan pengelola organisasi dakwah harus mempertimbangkan kebutuhan, kemampuan, dan perubahan kondisi masyarakat sebagai mitra dakwah. Studi manajemen dakwah dan transformasi sosial menyebutkan bahwa manajemen dakwah tidak hanya sekedar proses pengelolaan penyampaian pesan dakwah di masyarakat, tetapi menjadi proses yang sistematis dan terencana dalam mendorong perubahan dan pemberdayaan masyarakat.¹⁵ Dengan demikian, *mixed scanning* dapat digunakan untuk menjelaskan hubungan antara penetapan arah perubahan secara strategis dengan pengambilan keputusan yang responsif terhadap persoalan konkret masyarakat.

Lebih lanjut, pendekatan *Mixed Scanning* mencakup pengaturan mengenai distribusi sumber daya pada setiap jenjang pengambilan keputusan beserta mekanisme evaluasi yang memungkinkan perubahan proposisi antara pemindaian strategis dan pemindaian operasional sesuai dengan perubahan lingkungan, tingkat kompleksitas permasalahan, serta kebutuhan organisasi dalam merespons situasi yang berkembang. Dengan karakteristik tersebut, model *mixed scanning* menawarkan keseimbangan antar perspektif komprehensif dalam perencanaan kebijakan dan kemampuan adaptif dalam implementasi, sehingga dapat menghasilkan keputusan yang lebih efektif, responsif, dan realistis.

Dalam model *Mixed Scanning* ini, pengambilan kebijakan dilakukan melalui dua tingkat : *Pertama*; pemindaian fundamental atau strategis (*fundamental scanning*). Pada tahap awal, pengambilan keputusan diawali dengan pelaksanaan pemindaian strategis terhadap kondisi lingkungan secara menyeluruh untuk memperoleh pemahaman umum mengenai berbagai dinamika yang dihadapi. Melalui proses tersebut, pemerintah menetapkan orientasi kebijakan, tujuan strategis, serta prioritas-prioritas fundamental yang akan menjadi landasan dalam perumusan kebijakan. Dalam Konteks ini, analisis tidak diarahkan pada penelaahan setiap aspek secara rinci, melainkan pada identifikasi isu-isu strategis yang memiliki pengaruh signifikan terhadap pencapaian tujuan pemerinthan. Dengan demikian, pemindaian strategis berfungsi sebagai dasar dalam menentukan arah kebijakan sekaligus menjadi acuan bagi analisis yang lebih mendalam pada tahapan pengambilan keputusan berikutnya *Kedua*; pemindaian operasional atau inkremental

¹⁴ Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making," *Public Administration Review* 27, no. 5 (1967): 385–92.

¹⁵ Agi Muhammad Abdul Ghani et al., "Manajemen Dakwah Dalam Transformasi Sosial Di Sukamaju Kota Bandung," *Tadbir: Jurnal Manajemen Dakwah* 10, no. September (2025): 277–93, <https://doi.org/10.15575/tadbir.v10i3.46866>.

(*incremental scanning*). Setelah orientasi dan arah kebijakan strategis ditetapkan, tahapan selanjutnya diarahkan pada pelaksanaan analitis yang lebih spesifik terhadap isu atau permasalahan yang menjadi prioritas. Pada fase ini, proses pengambilan keputusan berfokus pada aspek-aspek yang memerlukan penanganan secara mendalam sehingga alternatif kebijakan yang dihasilkan lebih kontekstual dan responsif terhadap kebutuhan yang berkembang. Selanjutnya keputusan operasional diimplementasikan secara bertahap melalui pendekatan inkremental dengan mempertimbangkan kondisi empiris yang dihadapi lapangan. Proses implementasi tersebut bersifat dinamis karena setiap kebijakan dapat dievaluasi secara berkelanjutan dan disempurnakan berdasarkan hasil pelaksanaan, umpan balik, serta perubahan lingkungan kebijakan. Dengan mekanisme tersebut, pendekatan *Mixed Scanning* memungkinkan terciptanya keseimbangan antara konsistensi terhadap tujuan strategis dan fleksibilitas dalam pelaksanaan kebijakan.

Berkaitan dengan konsep *mixed scanning*, Mukdad Ibrahim dalam konsep yang ditulis pada jurnalnya membagi atas empat model yang tersusun atas empat tahap:¹⁶

Tabel 1- Empat Tahap Mixed Scanning

Tahap	Deskripsi	Fungsi dalam Pengambilan Keputusan
a. Scanning pada momen strategis	Menyusun seluruh alternatif, menyaring melalui <i>crippling objection</i> (utilitarian, normatif, politis), kemudian memperdalam alternatif yang tersisa secara bertahap.	Menentukan arah kebijakan fundamental atau jangka panjang.
b. Sebelum Implementasi	Memecah implementasi menjadi langkah administratif, politis, dan sumber daya.	Mengurangi resiko dengan bertahap dan <i>reversible</i> .
c. Review selama implementasi	Melakukan <i>scanning</i> semi-menyeluruh setelah menetapkan langkah kecil dijalankan, adapun <i>scanning</i> penuh jika ditemukan masalah yang signifikan.	Fungsi kontrol dan koreksi atas kebijakan inkremental
d. Alokasi Sumber daya antar Level <i>Scanning</i>	Menetapkan proposional perhatian atau aset untuk rutinitas inkremental, review semi-menyeluruh dan review menyeluruh berulang.	Menjaga keseimbangan antara stabilitas dan adaptabilitas.

Dalam penelitian ini, *mixed scanning* tidak digunakan untuk menyatakan bahwa Khalifah Umar bin Khattab secara historis telah menggunakan teori Etzioni, karena teori tersebut lahir jauh setelah masa kepemimpinan Umar. Teori digunakan sebagai perspektif analitis kontemporer untuk membaca pola pengambilan keputusan yang ditemukan dalam sumber-sumber historis. Atas dasar kerangka tersebut, penelitian ini memandang proses pengambilan keputusan Umar bin Khattab melalui hubungan pertimbangan strategis–analisis persoalan konkret–keputusan–implementasi–pengawasan/evaluasi–adaptasi. Kerangka ini digunakan untuk membaca empat kasus yang memiliki bukti historis mengenai proses pengambilan keputusannya, yaitu penataan administrasi pemerintahan, pembentukan *Diwan*, kebijakan pada masa paceklik/krisis, serta pengawasan

¹⁶ Mukdad Ibrahim, American University of Ras Al Khaimah United Arab Emirates, Proceedings of Fifth TheIIER-SCIENCE PLUS International Conference, Singapore, 08th November 2014, ISBN: 978-93-84209-62-9.

pejabat dan pengelolaan wilayah. Dengan demikian, *mixed scanning* berfungsi sebagai alat untuk mengidentifikasi pola hubungan antara keputusan strategis dan keputusan terfokus, sedangkan perspektif manajemen dakwah digunakan untuk memahami bagaimana pola tersebut dapat dibaca sebagai mekanisme pengelolaan perubahan masyarakat yang diarahkan pada kebaikan, keadilan, dan kemaslahatan.

Konteks Pengelolaan Pemerintahan pada Masa Khalifah Umar bin Khattab

Masa pemerintahan Umar bin Khattab (13–23 H/634–644 M) berlangsung dalam konteks perubahan masyarakat Islam yang berlangsung cepat, baik dari sisi wilayah, jumlah penduduk, struktur sosial, maupun kompleksitas persoalan pemerintahan. Perluasan kekuasaan ke berbagai wilayah Irak, Syam, Mesir, dan kawasan lainnya menyebabkan pemerintahan yang sebelumnya relatif berpusat di Madinah menghadapi kebutuhan pengelolaan wilayah yang semakin luas dan beragam.¹⁷ Perkembangan tersebut membawa implikasi pada kebutuhan penataan administrasi, pengelolaan keuangan dan sumber daya, pengaturan wilayah, serta pengawasan terhadap pejabat pemerintahan. Haekal dalam bukunya juga menggambarkan bahwa pada masa Umar, bertambahnya penduduk Madinah, meningkatnya kekayaan yang masuk, serta berkembangnya wilayah kekuasaan membuat urusan pemerintahan semakin kompleks sehingga perhatian Umar terhadap administrasi negara dan perilaku para pejabat di berbagai daerah menjadi semakin besar.¹⁸ Oleh karenanya perubahan situasi pada masa Umar tidak hanya dapat dipahami sebatas perluasan wilayah kekuasaan organisasi Islam, tetapi juga perubahan skala dan kompleksitas masyarakat yang menjadi mitra dakwah sehingga memerlukan perubahan cara pengelolaannya.

Perubahan tersebut mendorong Khalifah Umar melakukan penataan organisasi dan pemerintahannya melalui pembentukan berbagai perangkat kelembagaan, antara lain penguatan mekanisme *syura*, pembagian wilayah administratif, pembentukan *diwan*, pengembangan peradilan, serta pengaturan aparatur pemerintahan. Ash-Shallabi menempatkan *syura*, keadilan dan kesetaraan sebagai bagian penting dari kaidah pemerintahan Umar, sementara pembentukan *diwan* dan berbagai perangkat administratif menunjukkan berkembangnya mekanisme pencatatan, pengelolaan sumber daya, dan pelayanan pemerintahan.¹⁹ Manajemen dakwah dalam organisasi pemerintahan Umar, tidak hanya berorientasi pada penyelesaian persoalan yang muncul, tetapi juga pada pembangunan perangkat agar pemerintahan berjalan secara lebih efektif dan efisien dalam menghadapi masyarakat yang semakin kompleks.

Pada saat yang sama, pengelolaan pemerintahan Umar memperlihatkan adanya hubungan antara pendelegasian kewenangan dan tetap dipertahankannya kontrol pusat. Luasnya wilayah tidak memungkinkan seluruh persoalan ditangani langsung dari Madinah, karena itu kewenangan diberikan kepada gubernur, hakim, dan perangkat administratif di berbagai wilayah. Sementara Umar tetap mempertahankan mekanisme pengawasan dan pelaporan. Dalam literatur disebutkan bahwa Khalifah Umar tetap melakukan pengawasan terhadap pejabat meskipun sebagian urusan telah didelegasikan, termasuk melalui laporan dan keterlibatan langsung dalam memantau kondisi

¹⁷ Haekal, *Umar Bin Khattab*, Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab* (Solo: Beirut Publishing, 2014).

¹⁸ Haekal, *Umar Bin Khattab*.

¹⁹ Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab*.

masyarakat.²⁰ Hal tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan dakwah di masyarakat berlangsung melalui hubungan antara arahan pemerintahan secara umum, pendelegasian pelaksanaan, pengumpulan informasi, dan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Umar sebagai khalifah memiliki perhatian besar terhadap pengelolaan organisasinya agar dapat memberikan layanan mutu yang prima kepada umat Islam.

Ketika pemerintahan Umar menghadapi persoalan yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui mekanisme administratif rutin seperti ketika terjadi peristiwa paceklik karena kemarau panjang, hal tersebut menghadirkan kondisi sosial yang mengubah kebutuhan dan prioritas masyarakat. Kebijakan Umar pada masa paceklik dipahami sebagai contoh keputusan yang mempertimbangkan perubahan kondisi konkret, termasuk dalam penerapan hukum terhadap pencurian karena kebutuhan pangan. Dalam masa tersebut Umar memimpin lewat keteladanan melalui penerapan nilai-nilai kepedulian, empati sosial, kesederhanaan kepada pengikutnya, menginspirasi visi kepedulian, penyelamatan umat dengan perbuatan nyata dan komunikasi berbasis nilai kesadaran pada SDM, dan sebagainya.²¹ Dengan demikian, perubahan masyarakat pada masa Umar tidak hanya menghasilkan kebutuhan akan pembangunan struktur pemerintahan, tetapi juga menuntut kemampuan untuk menyesuaikan keputusan ketika kondisi masyarakat berubah secara drastis.

Dalam konteks pengelolaan pemerintahan Umar, dapat dipahami adanya dua kebutuhan yang berjalan bersamaan. Di satu sisi, perluasan masyarakat dan wilayah membutuhkan arah strategis dan penataan kelembagaan agar pemerintahan mampu bekerja secara teratur. Di sisi lain, keragaman wilayah dan munculnya persoalan yang aktual menuntut keputusan yang responsif, dan adaptif. Pola tersebut terlihat melalui penataan administrasi, pembentukan *Diwan*, respons di masa paceklik, serta pengawasan pejabat dan wilayah. Dalam perspektif penelitian ini, konteks tersebut menjadi dasar untuk memahami mengapa proses pengambilan keputusan Umar dapat dianalisis melalui *mixed scanning*.

Hal lain yang juga perlu dipahami adalah pola pengambilan keputusan dalam Kekhalifahan Umar. Khalifah Umar dalam manajemen dakwah organisasinya sangat menekankan penggunaan mustawarah. Hampir tidak ada keputusan yang dia ambil secara sepihak melainkan sudah dimusyawarahkan terlebih dahulu kepada para sahabat atau masyarakat umum. Umar sangat menghargai pendapat, baik yang mendukung maupun bertentangan. Ketika Umar sudah memiliki pendapat akan suatu persoalan tertentu, segera ia memusyawarahkan untuk memeriksa pendapatnya dan meminta pendapat-pendapat lainnya.²² Terdapat dua pola musyawarah yang dilakukan, yakni secara langsung dalam suatu sidang umum seperti di masjid yang berarti melibatkan banyak orang, dan dalam suatu sidang terbatas atau musyawarah yang hanya diikuti beberapa orang sahabat yang memang menjadi pendamping khalifah, seperti Ali bin Abi Thalib, Abdurrahman bin Auf, Usman bin Affan, Abdullah bin Abbas, dan selainnya.

²⁰ Ahmad Hidayat and Dedy Pradesa, "Manajemen Mutu Lembaga Dakwah Islam: Studi Masa Kekhalifahan Umar Bin Khattab," *Inteleksia: Jurnal Pengembangan Ilmu Dakwah* 7, no. 2 (2025): 307–28.

²¹ Eric Dwi Rufianto, "Kepemimpinan Sosial Di Masa Krisis: Keteladanan Umar Bin Khattab Dalam Menghadapi Tahun Ramadhan 18H," *Inteleksia: Jurnal Pengembangan Ilmu Dakwah* 7, no. 1 (2025): 51–72.

²² Khalid Muhammad Khalid, *Kehidupan Para Khalifah Teladan*, ed. Zaid Husein (Jakarta: Pustaka Ammani, 1995), 166.

Pengambilan keputusan Umar dalam kasus yang diteliti tidak semata-mata bergerak pada tingkat perencanaan strategis yang luas, tetapi juga diterjemahkan ke dalam keputusan yang lebih terfokus dan dapat disesuaikan dengan persoalan konkret. Empat kasus yang dipilih dalam studi ini tidak dimaksudkan untuk merepresentasikan seluruh kebijakan Umar, melainkan untuk menelaah bagaimana keputusan strategis, tindakan administratif, respons terhadap perubahan, dan pengawasan bekerja dalam proses manajemen dakwah pemerintahan Umar bin Khattab.

Proses Pengambilan Keputusan Khalifah Umar bin Khattab

1). Penataan Administrasi Pemerintahan

Pertumbuhan kedaulatan Islam di masa Umar begitu cepat, banyak daerah-daerah baru ditakhlukan. Terhadap daerah baru yang sudah ditakhlukan, apakah itu dengan cara paksa atau kekerasan maupun dengan jalan perundingan damai, terdapat beberapa kebijakan yang diambil. Antar satu daerah dengan daerah lain, kebijakan-kebijakan yang diambil juga tidak sama persis. Hal tersebut menjadi persoalan yang dihadapi Umar bin Khattab sebagai khalifah. Organisasi pemerintahan yang sebelumnya relatif sederhana berkembang menjadi pemerintahan yang mencakup wilayah dengan kondisi sosial, ekonomi, geografis, dan administratif yang semakin beragam. Kondisi tersebut mendorong perlunya pembagian pekerjaan, pengangkatan pembantu, serta penataan fungsi pemerintahan secara lebih khusus. Oleh karenanya penataan administrasi negara dan reorganisasi wilayah menjadi bagian dari keputusan struktural Umar. Umar mengangkat dan atau mengirimkan gubernur di berbagai wilayah yang telah dikuasai, untuk menangani pengumpulan *jizyah* atau pajak jiwa dan sejenisnya serta pengawasan pendistribusiannya, sekaligus untuk memimpin peperangan dan melaksanakan sholat berjamaah.²³ Mereka (para pejabat) itu dikirim ke berbagai daerah, bukan untuk merendahkan mereka (para penduduk setempat) melainkan menegakkan hukum Allah seadil-adilnya. Kepada para pejabatnya Umar berkata, *"Perlakukanlah semua orang di tempat kalian itu sama, yang dekat seperti yang jauh dan yang jauh seperti yang dekat. Hati-hatilah terhadap suap dan menjalankan hukum karena hawa nafsu dan bertindak di waktu marah. Tegakkan dengan benar walaupun sehari hanya sesaat"*.²⁴

Dalam perkembangan Umar mengambil kebijakan memisahkan kekuasaan yudikatif di Madinah dari kekuasaannya. Untuk itulah dia mengangkat Abu ad darda sebagai *Qadhi* (Hakim) yang akan menyelesaikan segala perkara hukum yang diajukan orang-orang. Demikian pula untuk wilayah lain, khususnya Kuffah dan Basrah, dua kota garnisun yang cepat sekali mengalami perkembangan.²⁵ Dari berbagai riwayat yang ada tidak semua wilayah memiliki *Qadhi*, besar kemungkinan karena beberapa wilayah tugas penyelesaian masalah hukum masih bisa ditangani wakil Umar di sana (gubernur). Kebijakan pengangkatan hakim, yang berarti juga pemisahan antara tugas-tugas eksekutif dengan yudikatif merupakan sebuah gagasan modern. Para hakim diberikan ruang untuk memutuskan perkara berdasarkan Al-Quran, Sunnah, dan Ijtihad sesuai batas kewenangannya. Dengan demikian, keputusan awal mengenai perlunya spesialisasi fungsi pemerintahan diterjemahkan melalui pengangkatan aparat sesuai kebutuhan wilayah. Pola ini

²³ Ira M Lapidus, *Sejarah Sosial Umat Islam*, penerjemah: Ghfron A Mas'adi, (Jakarta: Raja Grafindo, 1999), 64-65.

²⁴ Haekal, *Umar bin Khattab*, 617.

²⁵ Haekal, *Umar bin Khattab*, 620-621.

penting karena menunjukkan bahwa penataan administrasi tidak semata-mata berupa pembentukan struktur, tetapi merupakan respons terhadap perubahan lingkungan pemerintahan.

Tabel 2- Nama-nama Pejabat Gubernur dan Qadhi di Masa Kekhalifahan Umar bin Khattab

Wilayah	Gubernur	Qadhi (Hakim)
Madinah	Langsung dibawah otoritas Khalifah	Zaid bin Tsabit, Ali bin Abi Thalib
Irak - Kuffah	Saad bin Abi Waqas, kemudian diganti Abdullah bin Abdullah bin Itban, di akhir pemerintahan Umar diganti oleh Mughirah bin Syu'bah	Syuraih bin al-Harits al-Kindi
Basrah & beberapa wilayah Persia	Mughirah bin Syubah, karena dicurigai suatu skandal dia dipecat, diganti Abu Musa Al-Asy'ari	Abu Musa al-Asy'ari, Kaab bin Surah
Mesir	Amr bin As	Qais bin As Sahmi, Utsman bin Qais bin Abi al-Ash
Mekkah	Attab bin Asid, di akhir pemerintahan Umar diganti oleh Nafi bin Abdul Haris al Khuzai, Khalid bin al-Ash	Abu al-Darda
Thaif	Usman bin Abi Al-Ash, di akhir pemerintahan Umar diganti oleh Sufyan bin Abdullah As-Saqafi	
Yaman	Ya'la bin Mun-yah, Abdullah bin Abi Rabiah	
Omman	Hudzaifah bin Mihsan	
Bahrain & Yamamah	Ala' bin Hadhrami, dipecat kaeran bertindak tanpa persetujuan amirul mukminin, digantikan Qudamah bin Mazh'un, ia kedapatan minum khamr dan dipecat, digantikan Abu Hurairah Ad-Dausi	
Mosul (Irak Utara)	Rib'i bin Al-Afkal	
Syam, dengan ibukota Damsyik/Damaskus	Abu Ubaidah bin Al-Jarrah, setelah meninggal diganti Muawiyah bin Abu Sufyan, wilayah Syam lainnya di kota Kinasrin sempat dipimpin oleh Khalid bin Walid sebelum dipecat.	
Hims (Syam bagian utara)	Umair bin Saad	

Dengan demikian khalifah Umar bin Khattab melakukan reformasi institusional organisasinya yang menjadi pondasi bagi berkembangnya sistem administrasi pemerintahan kekhalifahan.²⁶ Reformasi tersebut diwujudkan melalui penguatan fungsi Majelis Syura sebagai lembaga konsultatif dalam proses pengambilan keputusan, penataan kewenangan pemerintahan

²⁶ Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta:Rajawali Pers : 2013, hlm.36-43.

yang memperlihatkan diferensial fungsi eksekutif, yudikatif, dan legislatif secara fungsional.²⁷ Jika dibaca melalui perspektif *mixed scanning*, keputusan Umar bin Khattab dalam organisasi pemerintahannya dapat ditempatkan pada hubungan antara keputusan fundamental dan keputusan inkremental. Keputusan untuk membangun pembagian fungsi pemerintahan merupakan keputusan yang berdampak luas dan menjadi kerangka bagi pengelolaan pemerintahan berikutnya. Namun, implementasinya tidak dilakukan dengan satu pola yang seragam. Pengangkatan hakim dan pejabat disesuaikan dengan perkembangan masing-masing wilayah. Pembentukan struktur administratif dan pengangkatan aparat dilakukan secara bertahap yang disesuaikan dengan kebutuhan wilayah. Pola keputusan Umar dapat dipahami sebagai penetapan arah kelembagaan yang strategis dan diterjemahkan melalui keputusan operasional secara bertahap.

Secara manajemen dakwah, apa yang dilakukan Umar dengan melakukan penataan administrasi dan kelembagaan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa tujuan sosial pembangunan masyarakat dapat dijalankan melalui pembagian tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang lebih jelas. Nilai-nilai seperti keadilan, keteraturan, amanah, dan kemaslahatan yang menjadi prinsip dalam pengelolaan dakwah tidak berhenti di tataran normatif, namun diimplementasikan ke dalam struktur pengelolaan masyarakat. Dalam melakukan penataan dan pembaruan administratif organisasinya, Khalifah Umar senantiasa melibatkan para sahabat senior untuk memberikan masukan dalam pelaksanaannya.²⁸ Sehingga keputusan tidak diambil secara sepihak tetapi telah melewati pertimbangan dengan sahabat lainnya.

Dalam kasus ini, proses pengambilan keputusan dimulai dari adanya perubahan situasi, yaitu meluasnya wilayah organisasi Islam, dan adanya kebutuhan penanganan administratif di daerah-daerah dalam pengelolaan masyarakat serta penanganan masalah hukum. Hal tersebut menjadi kebutuhan organisasi kekhalifahan Umar. Berangkat dari situasi dan kebutuhan tersebut, Umar setelah melewati proses diskusi dengan sahabat mengambil keputusan kebijakan struktural dan pembagian fungsional kekuasaan, dengan mengangkat gubernur yang menjadi wali tiap daerah dan menjalankan fungsi eksekutif, serta *qhadi* atau hakim yang menjalankan fungsi yudikatif, sementara musyawarah melalui majelis syuro maupun langsung sebagai fungsi legislatif. Pengambilan keputusan tersebut tidak lain guna menghadirkan kebaikan dalam tata kelola pemerintahannya, sehingga penanganan permasalahan-permasalahan lokal bisa ditangani segera tanpa menunggu dari pusat.

2) Pembentukan *Diwan* dan Pengelolaan Sumber Daya

Dalam sebuah riwayat disebutkan bahwa Abu Hurairah sekembalinya dari Bahrain ditanya oleh Umar mengenai apa yang dia bawa. Abu Hurairah menjawab "*Saya membawa lima ratus ribu dirham*". Umar terkejut, lalu ditanyakan lagi "*Sadarkah anda apa yang anda katakan ?*" Abu Hurairah mengulangi lagi bahwa dia membawa lima ratus ribu dirham. Umar mengira jawaban orang ini sudah berlebihan, ia berkata "*Rupanya anda masih mengantuk. Pulanglah dulu dan tidurlah, besok anda datang lagi.*" Sesudah keesokan harinya Abu Hurairah menjelaskan bahwa dia membawa lima ratus ribu dirham. Umar menjadi yakin dengan jawaban ini. Umar segera mengumumkan kepada orang banyak untuk membagi-bagikan uang ini. Salah seorang di antara mereka berkata

²⁷ Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab*, (Darul ma'arif Beirut: Libanon), 2014, h.110-113.

²⁸ Salman Intan, "Kekhalifahan Umar Bin Khattab (13-13H/ 634-644 M)," *Jurnal Rihlah* 5, no. 2 (2017): 137-51.

"Amirul mukminin, saya melihat orang-orang asing membentuk sebuah lembaga keuangan" sejak itu Umar membentuk lembaga keuangan (diwan).²⁹

Istilah *diwan* sendiri bukanlah istilah asli Arab, tetapi dari Persia (*divan*). Dijelaskan oleh Redha bahwa istilah diwan (*divan*) berasal dari kata *divanah*, yang merujuk pada seorang juru tulis atau pegawai Kisra (kaisar, raja) yang bertugas untuk menghitung (mengkalkulasi).³⁰ Pada prinsipnya, apa yang disebut *diwan* maksud awalnya lebih kepada administrasi pencatatan harta-harta yang masuk dan keluar, agar dengan pencatatan itu menjadi jelas berapa besar yang masuk dan yang keluar, serta kepada siapa saja harta tersebut sudah dibagikan.³¹

Pembentukan *diwan* tidak terlepas dari perubahan situasi yang dihadapi Umar sebagai akibat peningkatan jumlah pendapatan dan sumber daya akibat perluasan wilayah. Persoalan yang muncul bukan lagi sekadar bagaimana memperoleh sumber daya, tetapi bagaimana mencatat, mengadministrasikan, mengalokasikan, dan mendistribusikannya secara teratur. Persoalan bermula dari masuknya harta dalam jumlah besar ke dalam pemerintahan setelah ekspansi wilayah, sehingga memerlukan keputusan mengenai bagaimana sumber daya tersebut dicatat dan bagaimana hak masyarakat terhadap sumber daya tersebut ditentukan.³² Ini menunjukkan bahwa keputusan pembentukan *diwan* tidak dapat dilepaskan dari perubahan situasi yang menghasilkan persoalan baru. Dengan semakin besar organisasi pemerintahan dan semakin kompleks arus sumber daya, mekanisme administrasi yang sebelumnya memadai membutuhkan pengembangan. Terlebih pada saat itu belum ada pencatatan administrasi terkait harta-harta yang masuk, dan pengeluarannya. Maka pembentukan *diwan* sebagai keputusan strategis agar sumber daya organisasi dapat terkelola dengan baik dan membawa pada kemaslahatan tidak hanya untuk jangka pendek tetapi juga kemanfaatan jangka panjangnya.

As-Sallaby dengan merujuk riwayat dari Ibnu Taimiyah, menjelaskan bahwa Umar membagi orang-orang dalam kategori yang berbeda dalam pengalokasian harta, sebagaimana berikut: (a) Orang-orang yang lebih dahulu masuk Islam dan para pejuang/pasukan muslimin, karena perjuangan pasukan musliminlah harta ini ada; (b) Orang-orang yang membawa pada kemanfaatan kepada Islam seperti para gubernur, dan para pendidik/pengajar Islam; (c) Orang-orang yang sekarang berjuang untuk Islam, seperti para mujahidin/pasukan muslim/tentara, intelejen, penasehat militer, dan sebagainya; (d) Orang-orang yang membutuhkan. Kebijakan pembentukan *diwan* dan pembagian harta ini sejalan dengan apa yang dikatakan Umar *"Tidak ada orang yang lebih berhak dari harta-harta ini dari pada selainnya, tetapi dia diberikan berdasarkan kelebihandahuluannya (dalam Islam) atau berdasarkan seberapa besar dia membawa keuntungan dalam Islam, atau berdasarkan seberapa besar perjuangannya atau berdasarkan mereka yang membutuhkan"*.³³

Pembentukan *diwan* dapat dibaca sebagai keputusan fundamental yang kemudian melahirkan serangkaian keputusan operasional dalam *mixed scanning*. Arah fundamentalnya adalah membangun sistem administrasi sumber daya yang lebih tertata. Setelah kerangka tersebut

²⁹ Haekal, *Umar Bin Khattab*, 625.

³⁰ Muhammad Redha, *Al-Farouk Omar Ibn Al-Khattab - the Second Chaliph*, ed. Mohammad Agha (Beirut: Dar al Kottob al Ilmiyah, 1999), 43.

³¹ Dedy Pradesa, "Pengambilan Keputusan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Pemberian Tunjangan Wajib," *Tanzhim: Jurnal Dakwah Terporgram* 2, no. 1 (2024): 71–94, <https://doi.org/10.55372/tanzhim.v2i1>.

³² Pradesa.

³³ As-Sallaby, *Umar bin Al-Khattab*, 478.

dibangun, diperlukan keputusan yang lebih spesifik mengenai pencatatan, pembagian tunjangan, penggajian aparat, administrasi militer, dan pengelolaan keuangan. Sebagaimana dalam konsep *administratif rule*, yaitu pelaksanaan keputusan strategis melalui serangkaian keputusan operasional yang lebih terbatas sehingga resiko administratif dapat diminimalkan. Proses pembentukan *diwan* direalisasikan secara gradual melalui pendataan personal militer, penyusunan daftar tunjangan, serta sistem penggajian yang diselenggarakan berdasarkan struktur administrasi di setiap provinsi. Untuk menerapkan keputusan tersebut, Umar mengambil sejumlah langkah operasional. Ia membentuk sebuah komite yang terdiri atas tiga orang yang memiliki keahlian dalam bidang nasab, yaitu Aqil bin Abi Thalib, Makhramah bin Naufal, dan Jubair bin Mut'im. Tugasnya adalah menyusun daftar nama kaum Muslimin, terutama para pasukan Muslimin, beserta nama istri dan keturunannya. Umar juga menetapkan urutan nama dalam daftar *diwan* dengan mempertimbangkan kontribusi perjuangan terhadap Islam serta hubungan kekerabatan dengan Nabi Muhammad. Kebijakan pembentukan *diwan* dan pemberian tunjangan tersebut mulai diterapkan sekitar tahun 20 H.

Kebijakan Khalifah Umar untuk membentuk diwan dan memberikan tunjangan wajib kepada Muslimin, bukannya tidak ada yang menentang. Diriwayatkan oleh Haekal, bahwa Hakim bin Hizam seorang pemuka dan pemikir Mekkah menyatakan, "*Amirulmukminin, orang-orang Quraisy adalah pedagang, kalau tunjangan wajib diberikan juga kepada mereka, perdagangan akan mereka tinggalkan. Sesudah anda nanti akan datang orang yang tak lagi memberikan tunjangan sementara perdagangan sudah mereka lepaskan.*" itulah kekhawatiran Hakim bin Hizam. Umar meyakinkan bahwa perang dan perdagangan adalah keahlian umum orang-orang Arab, oleh karenanya pemberian tunjangan akan mendorong mereka untuk menanamkannya dalam bidang yang selama ini digeluti. Dengan adanya tunjangan, mereka dapat lebih mengkhususkan diri untuk berjihad di jalan Allah, dan jangan sampai ditundukkan oleh Persia, Rumawi maupun yang lainnya.³⁴

Keputusan fundamental dan operasionalnya tersebut menunjukkan bahwa sumber daya organisasi tidak hanya dipandang sebagai persoalan administratif, tetapi berkaitan dengan kemampuan pemerintahan memenuhi kebutuhan masyarakat. Studi tentang paradigma kesejahteraan sosial pada masa Umar menunjukkan adanya lembaga *baitul mal* dan berbagai *diwan* yang berfungsi menyediakan bantuan dan pelayanan kesejahteraan secara lebih teratur.³⁵ Karena itu, dalam kerangka penelitian ini, pembentukan diwan dipahami sebagai bagian dari pengorganisasian sumber daya untuk mendukung perubahan sosial dan kemaslahatan masyarakat sebagai orientasi dari manajemen dakwah. Proses manajerial tidak berhenti pada pembentukan kelembagaan *diwan*, tetapi menghubungkan struktur organisasi dengan kebutuhan masyarakat selaku mitra dakwah yang hendak dilayani.

3) Kebijakan pada Masa Paceklik/Krisis

Krisis Ramadah atau tahun paceklik terjadi pada sekitar tahun 17-18 H, setelah sebelumnya masyarakat Muslim berada dalam kondisi yang relatif makmur dan sejahtera namun berubah

³⁴ Haekal, *Umar bin Khattab*, 626-627.

³⁵ Tri Ahmad Faridh, "Paradigma Kesejahteraan Sosial Islam: Tinjauan Sejarah Praktik Pemerintahan Umar Bin Khattab," *Kalimah Jurnal Studi Agama Dan Pemikiran Islam* 20, no. 1 (2022), <https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/2612827>.

secara drastis ketika terjadi bencana kekeringan yang kemudian dikenal sebagai tahun paceklik. Bencana tersebut berdampak luas pada wilayah kekuasaan Islam di Jazirah Arab dan berlangsung selama kurang lebih sembilan bulan. Masyarakat di berbagai wilayah menghadapi kesulitan berat akibat krisis pangan dan kelaparan. Kondisi ini dipicu oleh tidak turunnya hujan selama berbulan-bulan sehingga menyebabkan sumber air mengering, tanah menjadi tandus, serta tanaman dan pepohonan mengalami kerusakan. Kondisi lingkungan yang semakin buruk juga menyebabkan banyak hewan mati akibat kekurangan air dan makanan. Situasi tersebut kemudian berkembang menjadi krisis kemanusiaan yang meluas di berbagai wilayah Arab. Dalam kondisi tersebut, masyarakat dari berbagai daerah berdatangan ke Madinah untuk meminta bantuan pangan. Madinah yang menjadi pusat pemerintahan juga menghadapi tekanan serius terhadap ketersediaan pangan dan kebutuhan dasar.³⁶ Pada situasi krisis inilah Umar bin Khattab selaku pimpinan dituntut mengambil keputusan strategis guna meminimalisir dampak-dampak negatif dari krisis dan membawa masyarakat pada perbaikan kesejahteraan.

Haekal menggambarkan tahun *'Am al-Ramadah* sebagai masa kekeringan panjang yang menyebabkan pertanian dan peternakan terganggu, pasar melemah, dan masyarakat mengalami kesulitan memperoleh kebutuhan dasar. Dalam menghadapi kondisi tersebut, Umar meminta bantuan dari wilayah lain dan melakukan berbagai tindakan untuk mengurangi beban masyarakat.³⁷ Ibn Kathir juga mencatat bahwa pada masa *'Am al-Ramadah* penduduk mengalami kelaparan berat, sebagian masyarakat menuju Madinah karena kekurangan makanan, sementara Umar menggunakan persediaan Baitul Mal untuk membantu mereka. Ia juga mencatat pembatasan konsumsi Umar sendiri dan distribusi bantuan makanan kepada masyarakat.³⁸

Respons Umar menunjukkan bahwa pengambilan keputusan tidak semata-mata mengikuti prosedur normal pemerintahan. Umar secara personal mengambil keputusan tegas untuk dirinya, bahwa ia tidak mau makan daging ataupun samin semapi semua orang hidup seperti sedia kala, dan Umar sangat bersungguh-sungguh terhadap apa yang dia putuskan untuk dirinya. Hal tersebut menunjukkan bagaimana keteladanan dan empati sosial Umar sebagai seorang pemimpin. Langkah yang ditempuh Umar selain tidak mau makan makanan yang mewah, ia berusaha sekuat tenaga untuk mengerahkan SDM perwakilan di Irak dan Syam agar membantu penduduk yang kelaparan di Semenanjung. Ia menuliskan surat dengan besarnya tanggung jawab yang ia pikul dengan hati yang tulus kepada Amr bin Ash di Palestina, Mua'wiyah bin Abi Sufyan, Abu Ubaidah di Syam, Sa'ad bin Waqqas di Irak, *"Salam sejahtera bagi anda. Anda melihat kami sudah akan binasa, sedang Anda dan rakyat Anda masih hidup. Kami sangat memerlukan pertolongan, sekali lagi pertolongan!"* Kemudian para wakil tersebut semua langsung tergerak dengan mengatakan, *"Segera akan saya kirimkan kepada Anda kafilah unta yang terdepan di tempat Anda dan yang terakhir di tempat saya."*³⁹ Abu Ubaidah selepas mendapatkan instruksi dari Umar langsung mengirimkan 4000 ekor unta, Amr bin Ash mengirimkan makanan (tepung dan lemak) dan 1000 ekor unta, Mu'awiyah mengirim 3000 ribu unta, dan Sa'ad bin Abi Waqqas mengirim 300 ribu unta, membawa tepung, 5000 pakaian, dan 3000 mantel. Ibn Kathir juga mencatat kedatangan Abu

³⁶ Rufianto, "Kepemimpinan Sosial Di Masa Krisis: Keteladanan Umar Bin Khattab Dalam Menghadapi Tahun Ramadah 18H."

³⁷ Haekal, *Umar Bin Khattab*.

³⁸ Ibnu Katsir, *Al-Bidayah Wan Nihayah Masa Khulafaur Rasyidin*.

³⁹ Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab*.

Ubaidah membawa persediaan makanan yang kemudian diperintahkan Umar untuk dibagikan kepada masyarakat di sekitar Madinah.⁴⁰

Selama krisis tahun paceklik belum kunjung usai, Umar membuat peraturan kebijakan yang berbeda dari sebelum masa krisis kelaparan ini melanda umatnya. Ia tidak mengirim petugasnya untuk memungut zakat kepada pihak wajib zakat yang mampu, akan tetapi memundurkan sampai musim kemarau telah berakhir ketika kondisi umatnya sudah tentram dalam kehidupannya dan bahan keperluan hidup sudah kembali melimpah, maka yang mampu bisa ditarik dua bagian yang salah satu bagian diberikan kepada yang tidak mampu, sehingga akan meringankan beban kaum fakir miskin dan tidak memberatkan pihak wajib pajak yang mampu ketika kondisi yang memang dibutuhkan prioritas alokasinya untuk bertahan hidup terlebih dahulu.⁴¹

Dalam situasi demikian, penerapan sanksi *had* (potong tangan) terhadap pencurian tidak dilakukan secara mekanis tanpa mempertimbangkan keadaan kongkret pelaku. Kajian historis dalam praktek hukum Umar menunjukkan bahwa dalam kondisi kelaparan ia tidak menerapkan pemotongan tangan terhadap pencurian yang berkaitan dengan kebutuhan pangan dan keadaan terpaksa. Diriwayatkan ada dua orang budak mencuri seekor unta. Ketika hal itu diperkarakan, budak tersebut menegaskan bahwa mereka sebenarnya tidak bermaksud mencuri kecuali karena keadaan darurat. Terhadap situasi itu, Umar tidak menjatuhkan hukuman potong tangan kepada mereka.⁴² Apa yang dilakukan Umar tersebut menunjukkan bahwa dia menegakkan prinsip mutu dalam hukum Islam, yaitu tidak memberatkan dan memudahkan, terlebih ada situasi khusus yang darurat karena musim kemarau yang panjang.⁴³ Keputusan tersebut lebih tepat dipahami sebagai hasil evaluasi substansif terhadap terpenuhinya kondisi penerapan hukum, bukan sebagai penghapusan terhadap ketentuan *had* pencurian secara permanen.

Pola-pola pengambilan keputusan Umar dalam situasi krisis menunjukkan adanya penyesuaian keputusan terhadap perubahan kondisi, bukan sekadar pelaksanaan aturan secara prosedural atau mekanis. Kasus paceklik merupakan contoh yang lebih jelas mengenai fungsi *review* dan *adaptive decision-making* dalam *mixed scanning*. Arah fundamental pemerintahan—menjaga kehidupan, keadilan, dan kemaslahatan masyarakat—tetap dipertahankan, tetapi instrumen kebijakannya dapat disesuaikan karena lingkungan berubah secara drastis. Kasus ini memperlihatkan bahwa pengelolaan perubahan masyarakat tidak hanya membutuhkan perencanaan pada kondisi normal, tetapi juga kemampuan membaca perubahan dan menyesuaikan tindakan ketika masyarakat menghadapi krisis. Orientasi kemaslahatan menjadi parameter penting dalam menentukan apakah suatu keputusan yang biasanya berlaku perlu dipertahankan, ditunda, atau disesuaikan. Dengan demikian, kasus penganan tahun paceklik memperlihatkan bahwa pengambilan keputusan yang berorientasi pada perubahan masyarakat membutuhkan kombinasi antara prinsip yang relatif stabil dan instrumen yang adaptif.

⁴⁰ Ibnu Katsir, *Al-Bidayah Wan Nihayah Masa Khulafaur Rasyidin*.

⁴¹ Revi Hayati, "Kebijakan Ekonomi Islam Umar Bin Khattab Dalam Menghadapi Krisis," *Al-Mawarid Jurnal Syariah dan Hukum (JSYH)* 2, no. 2 (2020): 46, <https://journal.uin.ac.id/JSYH/article/view/18551>

⁴² Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab*, 331–32.

⁴³ Hidayat and Pradesa, "Manajemen Mutu Lembaga Dakwah Islam: Studi Masa Kekhalifahan Umar Bin Khattab."

4) Pengawasan Pejabat dan Pengelolaan Wilayah

Telah disebutkan sebelumnya bahwa masa Khalifah Umar, organisasi Islam mengalami perluasan wilayah pemerintahan. Hal tersebut melahirkan persoalan koordinasi antara pusat dan daerah. Semakin luas wilayah yang dikelola, semakin besar pula jarak antara khalifah dan masyarakat yang berada di berbagai daerah. Karena itu, penataan wilayah melalui pengangkatan gubernur, hakim, dan pejabat administratif perlu diikuti dengan mekanisme pengawasan. Umar tidak merasa cukup dengan mengangkat pejabatnya yang dipandang memenuhi kualifikasi, namun juga melakukan pengawasan kepada mereka. Terhadap para gubernurnya, Umar bahkan memiliki moto, *"Lebih baik bagiku memecat satu gubernur setiap hari, dari pada membiarkan gubernur yang zalim sesaat dalam satu hari."* Dikatakan bahwa untuk hal itu, Umar memiliki dinas rahasia yang selalu berhubungan dengannya untuk mengawasi keadaan gubernur dan rakyatnya.⁴⁴

Dalam melakukan pengawasan Khalifah Umar menerapkan beberapa cara, di antaranya: (a) menginstruksikan para gubernur untuk memasuki Madinah pada siang hari, sehingga apa-apa yang dia bawa itu jelas dan memudahkan pemeriksaan, hal ini sejalan dengan prinsip keterbukaan dalam pemerintahannya; (b) meminta utusan dari gubernur-gubernurnya agar dapat mengetahui keadaan daerah dan seberapa besar *kharaj* yang dibebankan kepada mereka; (c) Umar juga sering memberikan instruksi dan pengawasan melalui surat menyurat baik kepada para gubernur maupun kepada orang-orang yang ditugaskan mengawasi gubernurnya; (d) Umar mengangkat seseorang yang menjadi petugas pengawas umum gubernur; (e) Umar juga memanfaatkan momentum musim haji untuk pertemuan dengan para gubernur, sekaligus menerima pelaporan, solusi, dan evaluasi, termasuk di dalamnya pelaporan harta para gubernurnya; (f) dalam hal tertentu Umar juga melakukan inspeksi ke daerah.⁴⁵ Berbagai cara tersebut baik melalui inspeksi langsung, pelaporan pejabat, dan pemantauan kondisi masyarakat adalah bagian dari *scanning* yang berlangsung secara terus-menerus. Pengawasan dipahami bukan sekadar tindakan korektif setelah terjadi pelanggaran, tetapi sebagai mekanisme memperoleh informasi mengenai kondisi aktual pemerintahan. Informasi tersebut kemudian menjadi bahan bagi keputusan berikutnya.

Perspektif pengambilan keputusan *mixed scanning*, menempatkan pengawasan pada posisi penting karena berfungsi sebagai penghubung antara keputusan strategis dan keputusan inkremental. Dalam hal ini, Umar sudah mengambil keputusan strategis mengenai pembagian wilayah dan pendelegasian kewenangan, tentu Umar membutuhkan informasi mengenai bagaimana keputusan tersebut bekerja di lapangan. Apakah petugas-petugas yang dipilihnya telah bekerja sesuai dengan apa yang diharapkannya. Untuk itu diperlukan review dan evaluasi dalam sistem pengawasan pejabat pemerintahannya. Apabila ditemukan masalah, keputusan operasional dapat dikoreksi; apabila masalahnya bersifat fundamental, diperlukan peninjauan yang lebih menyeluruh. Pola ini menunjukkan adanya alokasi perhatian pada beberapa level *scanning*. Menyangkut urusan administratif sehari-hari dapat didelegasikan kepada pejabat-pejabat yang telah ditunjuk Khalifah Umar. Sementara persoalan strategis dan persoalan yang membutuhkan koreksi memperoleh perhatian langsung dari Khalifah Umar.

Mekanisme pengawasan adalah bagian penting dalam manajemen dakwah. Hal tersebut menjadi bentuk pengendalian dalam pengelolaan perubahan masyarakat yang menjadi orientasi

⁴⁴ Ash-Shallabi, *Biografi Umar Bin Khattab*, 382–83.

⁴⁵ Ash-Shallabi, 383–85.

dakwah. Pengawasan diperlukan agar pelaksanaan kewenangan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan, terutama prinsip keadilan, amanah, pelayanan, dan kemaslahatan. Sehingga pengawasan bukan sekadar fungsi administratif, tetapi bagian dari proses memastikan bahwa struktur yang telah dibangun benar-benar menghasilkan kondisi sosial yang dikehendaki dalam upaya mengelola masyarakat. Hal ini juga sejalan dengan temuan kajian tentang nilai kepemimpinan Umar yang menempatkan pengawasan, akuntabilitas, keadilan, dan syura sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Praktik kepemimpinan Umar bin Khattab memiliki relevansi kuat dengan prinsip *good governance*, khususnya dalam aspek akuntabilitas, transparansi, pengawasan pejabat, dan penegakan hukum, yang kesemuanya bermula dari pengambilan keputusan Umar bin Khattab dalam pengawasan pejabat-pejabatnya.

Tabel 3 – Empat Kasus Pengambilan Keputusan dalam Perspektif Mixed Scanning

Kasus Pengambilan Keputusan	Keputusan	Perspektif <i>Mixed Scanning</i>
Penataan administrasi pemerintahan	Penataan administrasi, pembagian wilayah, serta pembagian kewenangan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Keputusan strategis tersebut kemudian diterjemahkan melalui pengaturan dan pelaksanaan administratif secara bertahap	Menunjukkan hubungan antara keputusan fundamental berupa penataan arah dan struktur pemerintahan dengan keputusan inkremental dalam implementasinya. Pola ini memperlihatkan proses scanning pada tingkat strategis yang kemudian diterjemahkan ke dalam tindakan operasional
Pembentukan <i>diwan</i> dan pengelolaan sumber daya	Umar membentuk <i>diwan</i> dan mengatur pemberian tunjangan secara terstruktur. Keputusan tersebut kemudian dilaksanakan melalui pendataan, penyusunan daftar, penetapan urutan, penentuan besaran tunjangan, dan pemeriksaan daftar	Pembentukan <i>diwan</i> merupakan keputusan fundamental sebagai respons terhadap perubahan lingkungan masyarakat, sedangkan pendataan, penyusunan daftar, penetapan tunjangan, dan pemeriksaan merupakan keputusan inkremental untuk mengoperasionalkan keputusan tersebut.
Kebijakan menghadapi <i>krisis</i> (tahun paceklik)	Umar merespons dengan mengerahkan bantuan pangan, mengoordinasikan bantuan dari berbagai wilayah, serta melakukan penyesuaian terhadap kebijakan dalam menghadapi kondisi darurat, seperti penundaan penarikan zakat, pembebasan <i>hudud</i> , termasuk keputusan Umar tidak makan makanan mewah untuk dirinya	Menunjukkan scanning terhadap persoalan konkret dan review selama implementasi. Keputusan tidak dipertahankan secara kaku ketika kondisi lingkungan berubah, tetapi disesuaikan berdasarkan informasi dan kebutuhan masyarakat
Pengawasan pejabat dan pengelolaan wilayah	Umar melakukan pemantauan, meminta laporan, melakukan pemeriksaan, serta mengambil tindakan terhadap persoalan yang ditemukan dalam pelaksanaan pemerintahan	Memperlihatkan review dan evaluasi sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan. Informasi dari pelaksanaan kebijakan digunakan untuk menilai kondisi dan menentukan tindakan korektif atau penyesuaian pada tingkat operasional

Sintesis Pola Pengambilan Keputusan Umar bin Khattab Perspektif *Mixed Scanning*

Berdasarkan analisis terhadap empat kasus di atas, yaitu penataan administrasi pemerintahan, pembentukan *diwan* dan pengelolaan sumber daya, kebijakan pada masa paceklik atau krisis, serta pengawasan pejabat dan pengelolaan wilayah, terlihat bahwa pengambilan keputusan Khalifah Umar bin Khattab tidak berlangsung melalui satu pola keputusan yang seragam. Keputusan pada masa pemerintahannya memperlihatkan adanya hubungan antara keputusan yang bersifat mendasar dengan keputusan yang bersifat operasional dan adaptif. Temuan tersebut sejalan dengan konsep *mixed scanning* Amitai Etzioni yang menggabungkan keputusan fundamental untuk menentukan arah dasar dengan keputusan inkremental untuk menerjemahkan, mengembangkan, dan menyesuaikan arah tersebut dalam persoalan yang lebih konkret. Etzioni menempatkan *mixed scanning* sebagai alternatif antara pendekatan rasional-komprehensif yang membutuhkan informasi dan sumber daya besar dengan pendekatan inkremental yang berisiko terlalu terfokus pada perubahan kecil.

Pola pertama yang dapat disintesis adalah penetapan arah strategis sebelum pengembangan keputusan operasional. Penataan administrasi pemerintahan dan pembentukan *diwan* menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan terlebih dahulu diarahkan pada kebutuhan yang bersifat mendasar, yaitu bagaimana pemerintahan yang wilayah dan urusannya semakin kompleks dapat dikelola secara lebih terstruktur. Keputusan mengenai pembagian fungsi pemerintahan, pengorganisasian wilayah, pengembangan administrasi sumber daya, dan pembentukan perangkat kelembagaan kemudian membutuhkan sejumlah keputusan turunan mengenai pejabat, wilayah kerja, pencatatan, distribusi sumber daya, serta mekanisme pelaksanaan dan pengawasannya. Reformasi kelembagaan yang dilakukan Khalifah Umar bin Khattab melalui penguatan fungsi syura, pembentukan kehakiman yang lebih independen, serta pengorganisasian berbagai *diwan* menunjukkan bahwa pembentukan kerangka institusional ditempatkan sebagai prioritas sebelum penyusunan mekanisme teknis pelaksanaannya. Urutan tersebut mencerminkan prinsip *mixed scanning* yang menempatkan keputusan fundamental, sebab berdampak luas dan relative sulit dirubah sebagai landasan bagi keputusan-keputusan operasional yang lebih rinci dan bersifat implementatif.

Pola kedua adalah implementasi bertahap dan diferensiasi keputusan berdasarkan persoalan konkret. Hasil analisis menunjukkan bahwa setelah arah kelembagaan ditentukan, Umar tidak selalu menerapkannya melalui satu keputusan yang sekaligus menyelesaikan seluruh persoalan. Penataan wilayah, pengangkatan pejabat, pengembangan peradilan, pengelolaan *diwan*, dan distribusi sumber daya berlangsung melalui keputusan-keputusan yang lebih spesifik. Pengangkatan aparat peradilan dan pengembangan administrasi dilakukan dengan mempertimbangkan perkembangan wilayah dan kesiapan administratif masing-masing daerah. Pola tersebut menunjukkan fungsi *focused scanning*, artinya setelah arah umum ditentukan, perhatian diarahkan secara lebih intensif kepada persoalan yang membutuhkan keputusan tertentu. Dengan demikian, pengambilan keputusan tidak sepenuhnya komprehensif untuk semua persoalan, tetapi juga tidak semata-mata mengikuti perubahan kecil tanpa arah strategis. Ia bergerak antara pandangan makro dan analisis mikro sesuai dengan tingkat persoalan yang dihadapi.

Pola ketiga adalah penggunaan evaluasi dan informasi sebagai dasar koreksi keputusan. Pengawasan pejabat dan pengelolaan wilayah memperlihatkan bahwa pendelegasian kewenangan tidak berarti hilangnya kontrol terhadap pelaksanaan keputusan. Adanya inspeksi, pelaporan, dan

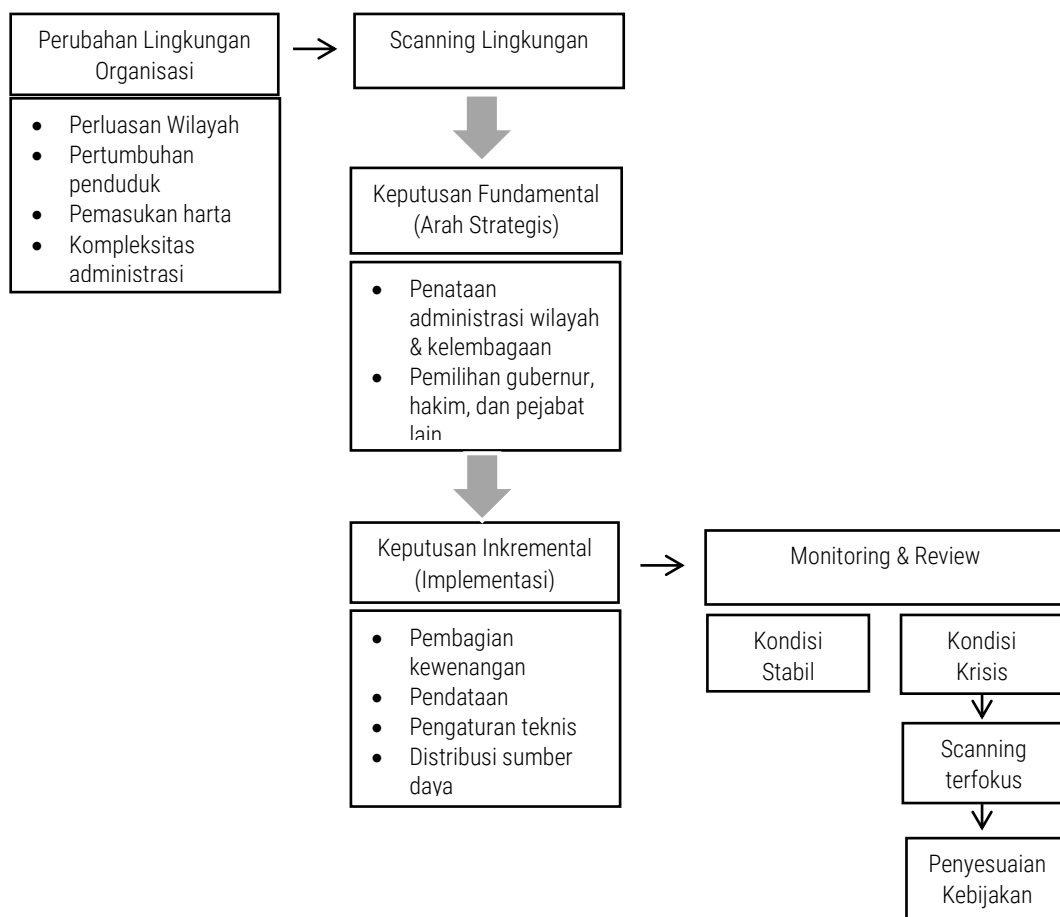
pemantauan sebagai mekanisme untuk memperoleh informasi yang berlangsung secara berkesinambungan terhadap kondisi masyarakat maupun efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Praktik tersebut dapat dipahami sebagai *continuous scanning* dalam kerangka *mixed scanning* dibandingkan dengan pendekatan inkremental murni yang cenderung kurang memberikan ruang bagi peninjauan menyeluruh terhadap arah kebijakan. Etzioni secara eksplisit menempatkan kemampuan evaluasi sebagai salah satu kelebihan *mixed scanning* dibandingkan pendekatan inkremental murni. Dengan demikian, pola pengambilan keputusan Umar dapat dipahami sebagai siklus keputusan - implementasi - memperoleh informasi - evaluasi - koreksi atau penyesuaian.

Pola keempat tampak jelas pada respons terhadap perubahan lingkungan yang bersifat krisis. Kebijakan Umar ketika menghadapi paceklik menunjukkan bahwa keputusan pemerintahan tidak selalu dipertahankan secara mekanis dan prosedural, ketika kondisi masyarakat berubah secara fundamental. Ketika perubahan kondisi sosial dan ekonomi memerlukan peninjauan terhadap kebijakan yang sedang berjalan. Ijtihad Khalifah Umar bin Khattab dalam merespon kondisi kritis, seperti penangguhan pelaksanaan hukuman *hudud* atas tindakan pencurian pada masa paceklik serta penundaan penarikan zakat, menunjukkan kapasitas pengambilan keputusan yang adaptif melalui evaluasi ulang terhadap kebijakan yang telah berlaku. Perubahan tersebut tidak didasarkan pada rutinitas administratif, melainkan pada penilaian komprehensif terhadap perubahan konteks sosial, ekonomi dan politik yang memengaruhi tercapainya tujuan kemaslahatan. Pola ini sejalan dengan konsep *review while implement* dalam teori *mixed scanning* Amitai Etzioni, yaitu melakukan peninjauan kembali terhadap arah kebijakan ketika hasil implementasi atau perubahan lingkungan menunjukkan perlunya koreksi strategis tanpa harus meninggalkan orientasi kebijakan secara keseluruhan. Dalam kondisi demikian, keputusan yang sebelumnya dapat diterapkan dalam situasi normal perlu dibaca kembali berdasarkan konteks baru. Kasus krisis memperlihatkan bahwa orientasi dasar keputusan dapat tetap dipertahankan, sementara instrumen dan tindakan operasionalnya disesuaikan dengan perubahan kondisi. Secara analitis, hal tersebut memperlihatkan fungsi *mixed scanning* sebagai mekanisme yang memungkinkan stabilitas arah sekaligus fleksibilitas tindakan.

Jika keempat kasus tersebut dibandingkan, maka pola pengambilan keputusan Umar dapat dirumuskan dalam suatu siklus yang terdiri atas pemindaian lingkungan, penetapan arah strategis, penerjemahan keputusan secara bertahap, pengawasan dan evaluasi, serta adaptasi terhadap perubahan kondisi. Pemindaian lingkungan menghasilkan pemahaman mengenai perubahan wilayah, pertumbuhan masyarakat, persoalan administrasi, ketersediaan sumber daya, maupun krisis sosial. Informasi tersebut kemudian menjadi dasar bagi keputusan yang bersifat fundamental, seperti penataan kelembagaan dan pembentukan perangkat pemerintahan. Keputusan fundamental selanjutnya diterjemahkan melalui keputusan inkremental dalam pengangkatan pejabat, pengaturan wilayah, administrasi sumber daya, dan pelaksanaan pelayanan. Hasil implementasi kemudian dipantau melalui mekanisme pengawasan dan informasi lapangan. Ketika kondisi berubah atau ditemukan persoalan yang signifikan, dilakukan peninjauan kembali dan penyesuaian keputusan. Pola ini sesuai dengan karakter *mixed scanning* yang memadukan pemindaian luas terhadap persoalan-persoalan utama dengan analisis yang lebih mendalam pada bagian tertentu yang memerlukan perhatian.

Dari sintesis tersebut dapat dirumuskan bahwa pola pengambilan keputusan Umar bin Khattab dalam empat kasus yang dikaji memperlihatkan integrasi antara orientasi strategis dan

respons adaptif. Keputusan strategis digunakan untuk membangun kerangka pengelolaan pemerintahan, sedangkan keputusan inkremental digunakan untuk menerjemahkan kerangka tersebut ke dalam persoalan yang lebih spesifik. Pengawasan berfungsi menghasilkan informasi bagi evaluasi, sementara perubahan lingkungan dapat mendorong penyesuaian terhadap keputusan yang telah berjalan. Pola pengambilan keputusan Umar adalah pengambilan keputusan strategis-adaptif, yaitu pola yang bergerak dari pembacaan perubahan lingkungan menuju penetapan arah fundamental, dilanjutkan dengan implementasi bertahap, monitoring dan evaluasi, serta adaptasi keputusan ketika kondisi masyarakat berubah. Berikut sketsa pola pembacaan lingkungan, keputusan strategis, inkremental, hingga monitoring guna penyesuaian (adaptasi).



Sketsa 1 – Pola Pengambilan Keputusan berdasarkan Pembacaan Lingkungan dan Monitoring – review untuk Penyesuaian

Simpulan

Hasil studi ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan Khalifah Umar bin Khattab dalam menghadapi perubahan dan kompleksitas masyarakat dapat dipahami sebagai pola pengambilan keputusan strategis-adaptif. Pola tersebut terlihat dari empat kasus yang dikaji, yaitu penataan

administrasi pemerintahan, pembentukan *diwan*, kebijakan menghadapi tahun paceklik, serta pengawasan pejabat pemerintahannya. Dalam perspektif *mixed scanning*, pola tersebut memperlihatkan keterhubungan antara keputusan fundamental dan keputusan inkremental. Keputusan fundamental digunakan untuk menentukan arah dan membangun struktur pengelolaan masyarakat, sedangkan keputusan inkremental digunakan untuk menerjemahkan arah tersebut ke dalam langkah-langkah operasional. Proses tersebut tidak berhenti pada implementasi, tetapi dilanjutkan dengan monitoring, evaluasi, dan penyesuaian ketika ditemukan perubahan kondisi atau persoalan baru. Pola pengambilan keputusan Umar bin Khattab dapat digambarkan melalui serangkaian pembacaan lingkungan dan perubahannya, penetapan arah strategis, mengimplementasikan keputusan secara bertahap, melakukan monitoring dan review, serta melakukan adaptasi terhadap perubahan kondisi masyarakat.

Temuan tersebut memberikan kontribusi bagi manajemen dakwah karena memperlihatkan bahwa pengelolaan dakwah sebagai upaya menciptakan kebaikan dan perubahan masyarakat memerlukan kemampuan menghubungkan orientasi strategis dengan respons terhadap persoalan konkret. Manajemen dakwah tidak cukup hanya menetapkan tujuan perubahan, tetapi juga membutuhkan pengorganisasian sumber daya, pelaksanaan secara bertahap, pengawasan, evaluasi, dan kemampuan melakukan penyesuaian berdasarkan dinamika masyarakat. Yang mana pengambilan keputusan bagi seorang manajer atau pemimpin organisasi dakwah adalah strategis melalui pembacaan situasi lingkungan, kombinasi keputusan fundamental dan inkremental, serta peninjauan dan adaptasi. Dalam konteks ini, pola keputusan Umar dapat menjadi perspektif historis untuk memahami pentingnya keseimbangan antara konsistensi arah perubahan dan fleksibilitas dalam pelaksanaannya. Studi ini menunjukkan bahwa model pola kepemimpinan dan pengambilan keputusan khalifah Umar bin Khattab dapat dipahami sebagai preseden historis yang memiliki kesesuaian konseptual dengan prinsip-prinsip *mixed scanning* yang penerapannya harus dipandang sebagai pendekatan analitis-interpretatif. Aktivis lembaga dakwah dapat mengambil pelajaran dari pengambilan keputusan Umar bin Khattab

Bibliografi

- As Sallaby, Ali Muhammad. *Umar Ibn Al-Khattab, His Life and Times*. International Islamic Publishing House, 2001.
- Ash-Shallabi, Ali Muhammad. *Biografi Umar Bin Khattab*. Solo: Beirut Publishing, 2014.
- Badri Yatim, Sejarah Peradaban Islam, Jakarta:Rajawali Pers : 2013
- Desrinelti, Maghfirah Afifah, Nurhizrah Gistituati, *Kebijakan publik: konsep pelaksanaan*, JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia) Vol. 6, No. 1, 2021
- Etzioni, Amitai. "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making." *Public Administration Review* 27, no. 5 (1967): 385–92.
- Faridh, Tri Ahmad. "Paradigma Kesejahteraan Sosial Islam: Tinjauan Sejarah Praktik Pemerintahan Umar Bin Khattab." *Kalimah Jurnal Studi Agama Dan Pemikiran Islam* 20, no. 1 (2022). <https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/2612827>.
- Ghani, Agi Muhammad Abdul, Zaenal Mukarom, Yusuf Zainal Abidin, and Asep Iwan Setiawan. "Manajemen Dakwah Dalam Transformasi Sosial Di Sukamaju Kota Bandung." *Tadbir: Jurnal*

- Manajemen Dakwah* 10, no. September (2025): 277–93.
<https://doi.org/10.15575/tadbir.v10i3.46866>.
- Haekal, Muhammad Husein. *Umar Bin Khattab*. Jakarta: Pustaka Litera AntarNusa, 2009.
- Hidayat, Ahmad, and Dedy Pradesa. "Manajemen Mutu Lembaga Dakwah Islam: Studi Masa Kekhalifahan Umar Bin Khattab." *Inteleksia: Jurnal Pengembangan Ilmu Dakwah* 7, no. 2 (2025): 307–28.
- Ibnu Katsir. *Al-Bidayah Wan Nihayah Masa Khulafaur Rasyidin*. Edited by Abu Ihsan Al-Atsari and Ahmad Amin SjiHab. Jakarta: Darul Haq, 2004.
- Intan, Salman. "Kekhalifahan Umar Bin Khattab (13-13H/ 634-644 M)." *Jurnal Rihlah* 5, no. 2 (2017): 137–51.
- Ira Septi Sulistiana, Achmad Maftuh Sujana, Illa Rohillah, Lilis Sulistiani, Anisa Fitriani, *Peran Khalifah Umar bin Khattab dalam Membangun Pemerintahan Islam*, Jurnal Keislaman dan Kemasyarakatan, vol 9 No.2 2025Khalid, Khalid Muhammad. *Kehidupan Para Khalifah Teladan*. Edited by Zaid Husein. Jakarta: Pustaka Ammani, 1995.
- Muhammad Baltaji, *Metodologi Ijtihad Umr Bin Khattab*, Khalifa:Maret 2005.
- Mukdad Ibrahim, *The Mixed Scanning Approach To Budgetary Decision Making*, Proceedings of Fifth TheIIER-SCIENCE PLUS International Conference, Singapore, 08th November 2014, ISBN: 978-93-84209-62-9.
- Pradesa, Dedy. "Pengambilan Keputusan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Pemberian Tunjangan Wajib." *Tanzhim: Jurnal Dakwah Terporgram* 2, no. 1 (2024): 71–94.
<https://doi.org/10.55372/tanzhim.v2i1>.
- Raihan. "Pengambilan Keputusan Dalam Kepemimpinan Manajemen Dakwah." *Jurnal Al-Bayan* 22, no. 34 (2016): 65–78.
- Redha, Muhammad. *Al-Farouk Omar Ibn Al-Khattab - the Second Chaliph*. Edited by Mohammad Agha. Beirut: Dar al Kottob al Ilmiyah, 1999.
- Rezki, S., & Amril. (2025). Transformasi Ketatanegaraan Islam : Telaah Historis Terhadap Ijtihad Politik Umar Bin Khattab. *Takuana: Jurnal Pendidikan, Sains, Dan Humaniora*, 4(1).
<https://doi.org/10.56113/Takuana.V4i1.127>
- Rufianto, Eric Dwi. "Kepemimpinan Sosial Di Masa Krisis: Keteladanan Umar Bin Khattab Dalam Menghadapi Tahun Ramadah 18H." *Inteleksia: Jurnal Pengembangan Ilmu Dakwah* 7, no. 1 (2025): 51–72.
- Sri Rezki, Amril M, *Transformasi ketatanegaraan Islam: Telaah historis terhadap ijtihad politik Umar bin Khattab*, jurnal takuana (jurnal pendidikan, sains, dan humaniora), Vol. 4 No. 1, April 2025.