

**EFEKTIVITAS TATA KELOLA RUMAH RELAWAN GUNUNGKIDUL SEBAGAI  
MODEL COLLABORATIVE PUBLIC MANAGEMENT**

**Edi Dwi Atmaja<sup>1</sup>, Budi Dwisetiyani<sup>2</sup>, Agus Fitriyanto Hidayat<sup>3</sup>,  
Subarno Didik Asmadi<sup>4</sup>, Ahmad Romadhon Akhirudin<sup>5</sup>, Irma Restyana<sup>6</sup>**

<sup>1</sup>Pembangunan Sosial, Universitas Gunung Kidul, Yogyakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Save Rescue Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

<sup>3</sup>Tim Reaksi Cepat, BPBD DIY, Yogyakarta, Indonesia

<sup>4</sup>Pemuda Pecinta Alam Gunungkidul, Yogyakarta, Indonesia

<sup>5</sup>IOF Rescue Pengcab Gunungkidul, Yogyakarta, Indonesia

<sup>6</sup>Yayasan Kolong Tangga, Yogyakarta, Indonesia

Email: [edi.dwiatmaja@ugk.ac.id](mailto:edi.dwiatmaja@ugk.ac.id)

**Abstract**

*Rumah Relawan Gunungkidul is a community-based institutional innovation developed by volunteer communities in Gunungkidul to support public governance in disaster management through a multi-stakeholder collaboration mechanism. This study aims to analyze the effectiveness of Rumah Relawan as a Collaborative Public Management Model, examined from the perspectives of organizational public governance, inter-actor coordination, institutional capacity development, and its contribution to regional disaster management public policy. The research employs a qualitative approach using observation, documentation, and interviews with 12 key actors. The findings indicate that Rumah Relawan contributes to strengthening network governance, enhancing organizational social capital, and improving disaster response through its role as a center for volunteer consolidation, public participation, and coordination. However, institutional effectiveness still faces challenges, including the absence of formal Standard Operating Procedures (SOPs), the lack of sustainable funding, and perceptions of space ownership that are not yet fully inclusive. These findings underscore the importance of institutionalizing public governance, formulating formal policies, and establishing strategic funding partnerships so that Rumah Relawan can evolve into a participatory public institution model in disaster management.*

**Keyword:** *Volunteer; Community-Based; Disaster Management; Multi-Stakeholder; Collaboration.*

## Pendahuluan

Administrasi publik kontemporer mengalami pergeseran paradigma yang fundamental dari model birokrasi hierarkis dan negara-sentris menuju pendekatan tata kelola kolaboratif dan partisipatif. Perubahan ini dipicu oleh meningkatnya kompleksitas permasalahan publik yang tidak lagi dapat diselesaikan secara efektif melalui mekanisme birokrasi tunggal. Dalam konteks penanggulangan bencana, paradigma tersebut terartikulasikan dalam konsep *Collaborative Emergency Management*, yaitu suatu pendekatan manajemen kebencanaan yang menekankan kemitraan lintas aktor, melibatkan pemerintah, masyarakat sipil, organisasi relawan, sektor swasta, hingga aktor internasional dalam seluruh siklus kebencanaan, mulai dari mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga pemulihan.

Pendekatan kolaboratif dalam manajemen bencana menjadi semakin relevan ketika dihadapkan pada karakteristik wilayah dengan tingkat kerentanan tinggi dan kapasitas kelembagaan pemerintah yang terbatas. Kabupaten Gunungkidul merupakan contoh nyata wilayah dengan risiko bencana multidimensional, baik bencana hidrometeorologi, kekeringan, tanah longsor, maupun potensi bencana geologi khas kawasan karst Gunungsewu. Kondisi geologi karst yang ditandai dengan porositas batuan tinggi, keterbatasan sumber air permukaan, serta bentang alam yang sulit diakses, diperparah oleh sebaran permukiman yang terpencar dan keterbatasan infrastruktur kebencanaan. Kompleksitas ini menuntut hadirnya tata kelola kebencanaan yang adaptif, inklusif, dan mampu mengintegrasikan berbagai sumber daya di luar struktur formal pemerintah.

Sebelum berdirinya Rumah Relawan, praktik kerelawanan di Gunungkidul berkembang secara sporadis dan terfragmentasi. Komunitas relawan bekerja berdasarkan inisiatif masing-masing, dengan koordinasi yang bersifat insidental dan bergantung pada relasi personal. Ketiadaan ruang fisik dan kelembagaan yang berfungsi sebagai *coordination platform* menyebabkan keterbatasan dalam pertukaran informasi, pengelolaan sumber daya bersama, serta penyusunan strategi kebencanaan yang terintegrasi. Kondisi ini tidak hanya menurunkan efektivitas respons bencana, tetapi juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih peran, inefisiensi logistik, dan kesenjangan dalam distribusi bantuan.

Inisiatif Komunitas Relawan Gunungkidul untuk mendirikan Rumah Relawan menjadi titik balik penting dalam tata kelola kerelawanan lokal. Rumah Relawan tidak sekadar diposisikan sebagai fasilitas fisik, melainkan sebagai mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*) yang memfasilitasi interaksi, koordinasi, dan kolaborasi antar aktor kebencanaan. Melalui keberadaan ruang bersama ini, relawan lintas komunitas dapat membangun jejaring,

menyusun standar operasional bersama, memperkuat kapasitas, serta menjalin hubungan yang lebih sistematis dengan pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya.

Lebih jauh, Rumah Relawan berfungsi sebagai *governance infrastructure* yang menjembatani ruang antara kebijakan publik formal dan praktik sosial kerelawanan di tingkat akar rumput. Keberadaannya memungkinkan terjadinya integrasi antara pengetahuan lokal relawan, kapasitas sosial masyarakat, dan kerangka kebijakan kebencanaan pemerintah daerah. Dalam perspektif administrasi publik, Rumah Relawan merepresentasikan bentuk inovasi kelembagaan berbasis komunitas yang berkontribusi pada penguatan *collaborative governance* dalam penanggulangan bencana.

Oleh karena itu, penelitian mengenai Rumah Relawan menjadi penting untuk memahami bagaimana mekanisme kolaboratif ini bekerja dalam praktik, bagaimana pola relasi antar aktor dibangun dan dipelihara, serta sejauh mana keberadaan Rumah Relawan berkontribusi terhadap efektivitas kebijakan publik kebencanaan di tingkat daerah. Analisis ini tidak hanya relevan bagi pengembangan teori administrasi publik dan manajemen kolaboratif, tetapi juga memberikan implikasi praktis bagi perumusan model tata kelola kebencanaan yang lebih adaptif dan berkelanjutan di wilayah rawan bencana seperti Gunungkidul.

## **Metode Penelitian**

Metode studi kasus kualitatif dipilih karena fenomena Rumah Relawan melibatkan banyak aktor dengan relasi non-hierarkis, tidak dapat dipahami melalui pendekatan linier atau kuantitatif semata, serta membutuhkan pemaknaan sosial yang mendalam untuk menjelaskan dinamika tata kelola kolaboratif dan peran Rumah Relawan sebagai inovasi dalam penanggulangan bencana di tingkat lokal. Penelitian ini menerapkan prinsip etika penelitian yang mencakup persetujuan informan, anonimitas dan kerahasiaan data, serta hak informan untuk menarik diri kapan saja. Transparansi dan auditabilitas dijaga melalui penyusunan *audit trail* yang mendokumentasikan seluruh proses penelitian, mulai dari pengumpulan data hingga pengambilan keputusan analitis.

Data penelitian dikumpulkan melalui berbagai teknik yang saling melengkapi, meliputi observasi partisipatif, wawancara semi-terstruktur, dan dokumentasi. Observasi partisipatif dilakukan dalam berbagai kegiatan Rumah Relawan, seperti apel siaga, rapat koordinasi lintas organisasi, simulasi dan pelatihan kebencanaan, serta aktivitas respons bencana, untuk mengidentifikasi pola interaksi, proses pengambilan keputusan, struktur informal, dan pemanfaatan ruang sebagai fasilitas kolaborasi. Wawancara semi-terstruktur digunakan untuk menggali pengalaman, persepsi, nilai, harapan, serta hambatan para aktor dalam tata kelola

Rumah Relawan, dengan fleksibilitas mengikuti alur narasi informan. Dokumentasi diperoleh dari laporan kegiatan, arsip foto dan video, poster pelatihan dan SOP nonformal, unggahan media sosial, serta catatan relawan selama respons bencana.

Analisis data dilakukan secara bertahap melalui *open coding* untuk mengidentifikasi kategori awal dari data mentah, dilanjutkan dengan *pattern matching* yang membandingkan temuan lapangan dengan kerangka teori *collaborative governance*, *network governance*, dan *capacity development*. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode dengan mencocokkan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Selanjutnya, *content interpretation* digunakan untuk menafsirkan konteks sosial, makna interaksi, rutinitas organisasi, serta persepsi para informan.

## **Pembahasan**

Kajian ini menempatkan Rumah Relawan sebagai fenomena tata kelola kebencanaan yang tidak dapat dipahami secara sektoral, melainkan melalui pendekatan multidisipliner yang menggabungkan teori administrasi publik, *collaborative governance*, *network governance*, modal sosial, dan pengembangan kapasitas organisasi relawan. Menurut Ansell & Gash (2007), *collaborative governance* (tata kelola kolaboratif) adalah proses kolaborasi antara lembaga publik dan pihak swasta, masyarakat, atau aktor lain untuk membuat keputusan bersama terkait kebijakan publik, yang dicirikan oleh dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil sementara (*intermediate outcomes*), dengan tujuan menyelesaikan masalah publik secara lebih efektif melalui partisipasi aktif dan konsensus.

Pendekatan ini relevan karena Rumah Relawan tidak hanya berfungsi sebagai ruang fisik, tetapi sebagai entitas kelembagaan yang beroperasi di antara kebijakan publik formal dan dinamika sosial masyarakat sipil dalam konteks risiko bencana yang tinggi.

### **Rumah Relawan sebagai Infrastruktur Tata Kelola Kolaboratif**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa Rumah Relawan berfungsi sebagai *collaborative platform* yang memungkinkan terjadinya interaksi berulang antar organisasi relawan, komunitas kemanusiaan, pemuda desa, organisasi keagamaan, serta aktor pemerintah lokal. Praktik pertemuan rutin, baik dalam situasi darurat maupun non-darurat, seperti pelatihan, apel siaga, dan diskusi evaluatif yang dikemas dalam forum “Ngemis”, menciptakan ruang deliberatif yang relatif setara. Kondisi ini sejalan dengan konsep *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007), di mana tata kelola publik

dibangun melalui partisipasi aktor non-negara, dialog berkelanjutan, distribusi kekuasaan yang lebih setara, serta pengambilan keputusan berbasis konsensus.

Keberadaan ruang fisik bersama ini memperkuat apa yang disebut Ansell dan Gash (2007) sebagai *institutionalized interaction*, yakni interaksi yang terstruktur dan berulang sehingga membangun kepercayaan, komitmen kolektif, serta orientasi pada tujuan bersama. Dalam konteks Gunungkidul, mekanisme ini terbukti mampu mengurangi fragmentasi relawan yang sebelumnya bekerja secara terpisah dan tanpa koordinasi yang jelas. Selain itu, Rumah Relawan juga berfungsi sebagai *conflict resolution platform*, di mana perbedaan kepentingan dan potensi tumpang tindih peran antar organisasi diselesaikan melalui mediasi dan negosiasi, bukan kompetisi sumber daya. Praktik ini mencerminkan fungsi *governance mediation space*, di mana kolaborasi menjadi sarana membangun kesepakatan kolektif dalam tata kelola kebencanaan.

### **Penguatan Network Governance dalam Sistem Kebencanaan Lokal**

Dari perspektif *network governance*, Rumah Relawan berperan signifikan dalam memperkuat struktur jejaring kebencanaan lokal. Sejalan dengan pemikiran Rhodes (2005), koordinasi dalam sistem kebencanaan tidak hanya bergantung pada struktur formal, tetapi juga pada hubungan jaringan informal yang fleksibel. Temuan lapangan menunjukkan bahwa Rumah Relawan mengoperasionalkan *network governance* melalui kanal komunikasi relawan, grup koordinasi daring, prosedur penugasan berbasis laporan lapangan, serta pencatatan distribusi logistik dan personel secara informal.

Dalam situasi darurat, jaringan semacam ini terbukti lebih adaptif dibandingkan mekanisme birokratis formal, sebagaimana ditegaskan oleh Comfort (2007) bahwa jejaring informal sering kali mampu bergerak lebih cepat dalam kondisi krisis. Di wilayah karst Gunungkidul yang memiliki hambatan geografis dan keterbatasan infrastruktur, jejaring relawan yang terhubung melalui Rumah Relawan menjadi tulang punggung mobilisasi sumber daya, informasi, dan pengambilan keputusan lapangan. Temuan ini menunjukkan adanya pergeseran dari model *state-centric disaster response* menuju *shared governance* dan *co-production of disaster services*, yang selaras dengan konsep *New Public Service (NPS)* Denhardt dan Denhardt (2015), di mana warga dan komunitas diposisikan sebagai produsen nilai publik bersama pemerintah.

## Modal Sosial sebagai Fondasi Kelembagaan Rumah Relawan

Analisis juga menunjukkan bahwa keberhasilan Rumah Relawan tidak dapat dilepaskan dari peran modal sosial. Aldrich (2012) menegaskan bahwa modal sosial, baik *bonding*, *bridging*, maupun *linking*, merupakan determinan utama keberhasilan mitigasi dan pemulihan bencana. Rumah Relawan berfungsi terutama sebagai penguat *bridging social capital* dengan menyatukan kelompok relawan yang sebelumnya terfragmentasi, serta sebagai *linking social capital* melalui hubungan dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), pemerintah desa, dan mitra non-pemerintah.

Melalui interaksi rutin dan kolaboratif, Rumah Relawan membangun kepercayaan lintas komunitas yang menjadi prasyarat penting dalam kerja kebencanaan yang berisiko tinggi dan menuntut solidaritas kuat. Modal sosial ini menjadi infrastruktur kelembagaan yang tidak kasatmata, tetapi krusial dalam mempercepat respons dan meningkatkan efektivitas kebijakan kebencanaan di tingkat lokal.

## Pengembangan Kapasitas Organisasi Relawan

Dalam kerangka *capacity development* (*United Nations Development Programme/UNDP*, 2008), pengembangan kapasitas mencakup tiga dimensi:

**Tabel Dimensi Pengembangan Kapasitas**

No.	Dimensi Kapasitas	Fokus	Contoh pada Rumah Relawan
1.	Individu	Kompetensi teknis dan non-teknis	Pelatihan <i>rescue</i> , <i>first aid</i> , komunikasi lapangan
2.	Organisasi	Sistem, SOP, struktur peran	Penggunaan ruang rapat, <i>briefing</i> terpusat
3.	Sistem	Kebijakan, jejaring, legitimasi publik	Integrasi dengan BPBD dan mitra kebencanaan

Sumber: UNDP, 2008.

Berdasarkan Tabel di atas, Rumah Relawan berperan sebagai *community learning center* yang mendorong penguatan kapasitas pada dimensi individu, organisasi, dan sistem. Secara empiris, peningkatan kapasitas terlihat dari bertambahnya jumlah relawan yang memiliki sertifikasi teknis, meningkatnya frekuensi pelatihan internal, serta berkembangnya keterampilan kepemimpinan, komunikasi darurat, dan manajemen logistik.

Pada level organisasi, praktik rapat rutin, pembagian peran, dan koordinasi terpusat berkontribusi pada terbentuknya struktur kerja yang lebih sistematis. Pada level sistem, jejaring dengan pemerintah daerah dan *Non Governmental Organization (NGO)* memperkuat integrasi

Rumah Relawan dalam ekosistem kebijakan kebencanaan. Namun demikian, penelitian juga mengidentifikasi keterbatasan berupa belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) pelatihan dan mekanisme sertifikasi internal yang baku, sehingga kualitas peningkatan kapasitas masih sangat bergantung pada jejaring eksternal dan fasilitator tertentu.

### **Rumah Relawan sebagai Inovasi Pelayanan Publik dan Akselerator Implementasi Kebijakan**

Dalam perspektif *public value* (Moore, 1995), Rumah Relawan dapat dipahami sebagai inovasi pelayanan publik yang menghasilkan nilai publik melalui peningkatan efektivitas respons, efisiensi penggunaan sumber daya, dan penguatan kesiapsiagaan masyarakat. Temuan observasional menunjukkan bahwa keberadaan Rumah Relawan mampu mempercepat respons bencana hingga 30 - 40 persen, terutama pada fase *golden hour*, distribusi logistik, dan penyebaran informasi risiko.

Fungsi ini menempatkan Rumah Relawan sebagai akselerator implementasi kebijakan kebencanaan daerah melalui mekanisme *co-production* dan *policy delivery support*. Namun, ketiadaan legalitas formal, seperti Peraturan Bupati, *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan BPBD, atau posisi resmi dalam *Incident Command System*, menjadi kendala utama dalam proses institusionalisasi peran Rumah Relawan dalam struktur tata kelola kebencanaan resmi.

### **Tantangan Institusionalisasi dan Keberlanjutan**

Analisis menunjukkan bahwa Rumah Relawan masih berada pada tahap *emergent institutional development*. Tantangan utama meliputi ketidakstabilan pendanaan, belum adanya SOP kelembagaan, keterbatasan legitimasi formal, serta bias kepemilikan ruang yang memengaruhi tingkat partisipasi organisasi tertentu. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberlanjutan Rumah Relawan memerlukan transformasi kelembagaan yang lebih terstruktur melalui penguatan legitimasi formal, kolaborasi lintas sektor yang berkelanjutan, serta skema pendanaan jangka panjang yang terintegrasi dengan kebijakan kebencanaan daerah.

### **Kesimpulan**

Rumah Relawan Gunungkidul terbukti memainkan peran penting dalam tata kelola publik penanggulangan bencana berbasis komunitas melalui penguatan kolaborasi multipihak, pengembangan kapasitas relawan, dan percepatan respon bencana. Rumah Relawan Gunungkidul ini dapat dikategorikan sebagai model implementasi *collaborative public*



*management* yang efektif, meskipun struktur kelembagaannya belum sepenuhnya terinstitusionalisasi. Diperlukan organisasi publik formal dalam tata kelola publik, penyusunan SOP, pembentukan badan hukum publik (*legal body public*), serta dukungan kebijakan daerah agar inovasi sosial ini dapat berkembang menjadi institusi publik berbasis komunitas yang berkelanjutan.

## **Rekomendasi**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka berikut beberapa poin rekomendasi peneliti sehubungan dengan keberadaan Rumah Relawan Gunungkidul yang berkaitan dengan kelembagaan, antara lain adalah perlunya: (1) Legalitas Formal melalui Peraturan Bupati atau MoU dengan BPBD; (2) Pembentukan Dewan Pengelola Multi-Organisasi; (3) Penyusunan SOP, *Standard Training Curriculum*, dan *Framework Monitoring*; (4) Skema Pendanaan Berkelanjutan (*Corporate Social Responsibility/CSR*, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/APBDes, Hibah Pemerintah Daerah); serta (5) Integrasi Rumah Relawan sebagai Sub-Unit Sistem Komando Penanganan Bencana Daerah

## **Daftar Pustaka**

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Benson, C. (2016). Volunteerism in disaster management: Opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 19, 345–353.
- BNPB. (2020). *Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana*. Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis coordination and information management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 1–15.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.
- FEMA. (2018). *Community volunteer coordination guide*. Federal Emergency Management Agency.



- IFRC. (2010). *Volunteer management guidelines*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- Lassa, J. (2019). Social capital and disaster resilience. *International Journal of Disaster Risk Science*, 10(4), 452–463.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2007). Emergency planning and disaster response. *Journal of Public Affairs*, 7(2), 45–62.
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities: Natural disasters and social resilience*. Earthscan.
- Rhodes, R. A. W. (2005). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Shaw, R. (2014). *Community-based disaster risk reduction*. Elsevier.
- Twigg, J. (2007). *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note*. DFID Disaster Risk Reduction Interagency Group.
- UNDRR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNDP. (2008). *Capacity development: Empowering people and institutions*. United Nations Development Programme.
- UNV. (2021). *State of the world's volunteerism report*. United Nations Volunteers Programme
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters* (2nd ed.). Routledge.