

# **Menata Pegawai Non-ASN Pasca Kebijakan UU ASN 2023: Studi Pendahuluan tentang *Precarity, Job Security*, dan Tantangan Pekerjaan Layak di Sektor Publik**

Alih Aji Nugroho<sup>1)</sup>, Rindri Andewi Gati<sup>2)</sup>, Naurah Syahirah Aurelia<sup>3)</sup>

<sup>1,2,3</sup>Politeknik STIA LAN Jakarta

Email: [alihnugroho@stialan.ac.id](mailto:alihnugroho@stialan.ac.id)<sup>1</sup>, [andewigati@stialan.ac.id](mailto:andewigati@stialan.ac.id)<sup>2</sup>, [naurahaurel2@gmail.com](mailto:naurahaurel2@gmail.com)<sup>3</sup>

## **Abstract**

*The existence of non-Civil Servant (non-ASN) employees remains a structural issue in public sector human resource governance in Indonesia. Despite ongoing personnel structuring policies, millions of non-ASN employees still work in vulnerable conditions characterized by uncertain employment status, limited social protection, and low job security. This study aims to analyze the welfare and job security of non-ASN employees and understand how precarity and compliance with the Decent Work Agenda principles affect job security through the lens of psychological contracts. This study employs a qualitative approach with a multiple-case study design at the State Civil Service Agency (BKN), the Central Statistics Agency (BPS), and the West Java Provincial Government. Data were collected through in-depth interviews, focus group discussions, and policy document studies, then analyzed using thematic analysis. The results show that non-ASN employees are key actors in the provision of public services, yet they work in precarious working conditions. Fulfilment of decent work principles remains partial, particularly in the aspects of living wages, social protection, career development, and job security. This situation triggers an imbalance in the psychological contract between employees and the organization, reflected in perceptions of psychological contract violations and a weakened sense of job security. Low job security impacts the psychological well-being, motivation, and potential decline in the performance quality of non-ASN employees. This research confirms that the issue of non-ASN employees cannot be understood solely as an administrative issue, but rather as a public sector employment issue that directly impacts bureaucratic effectiveness and the quality of public services. Theoretically, this research enriches public human resource management studies by integrating the concepts of precarity, the Decent Work Agenda, the psychological contract, and job security. Practically, the research findings emphasize the importance of a transition policy for non-ASN arrangements that is equitable, based on decent work, and oriented toward job security protection.*

**Keywords:** non-ASN employees; precarity; Decent Work Agenda; psychological contract; job security.

## **Abstrak**

Keberadaan pegawai non Aparatur Sipil Negara (non-ASN) masih menjadi isu struktural dalam tata kelola sumber daya manusia sektor publik di Indonesia. Meskipun kebijakan penataan kepegawaian terus dilakukan, jutaan pegawai non-ASN masih bekerja dalam kondisi rentan yang ditandai oleh ketidakpastian status kerja, keterbatasan perlindungan sosial, dan rendahnya keamanan kerja. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kondisi kesejahteraan dan keamanan kerja pegawai non-ASN serta memahami bagaimana precarity dan pemenuhan prinsip *Decent Work Agenda* memengaruhi *job security* melalui lensa *psychological contract*. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus multipel pada Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Pusat Statistik (BPS), dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, dan studi dokumen kebijakan, kemudian dianalisis menggunakan analisis tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pegawai non-ASN merupakan aktor kunci dalam penyelenggaraan pelayanan publik, namun bekerja dalam kondisi kerja yang bersifat *precarious*. Pemenuhan prinsip pekerjaan layak masih bersifat parsial, terutama dalam aspek upah layak, perlindungan sosial, pengembangan karier, dan kepastian kerja. Kondisi tersebut memicu ketidakseimbangan *psychological contract* antara pegawai dan organisasi, yang tercermin dalam persepsi pelanggaran kontrak psikologis dan melemahnya rasa aman kerja. Rendahnya *job security* berdampak pada kondisi psikologis, motivasi, dan potensi penurunan kualitas kinerja pegawai non-ASN. Penelitian ini menegaskan bahwa persoalan pegawai non-ASN tidak dapat dipahami semata sebagai isu administratif, melainkan sebagai persoalan ketenagakerjaan sektor publik yang berdampak langsung pada efektivitas birokrasi dan kualitas pelayanan publik. Secara teoretis,

penelitian ini memperkaya kajian manajemen SDM publik dengan mengintegrasikan konsep *precarity*, *Decent Work Agenda*, *psychological contract*, dan *job security*. Secara praktis, temuan penelitian menekankan pentingnya kebijakan transisi penataan non-ASN yang berkeadilan, berbasis pekerjaan layak, dan berorientasi pada perlindungan keamanan kerja.

**Kata kunci:** pegawai non-ASN; precarity; Decent Work Agenda; psychological contract; job security.

## PENDAHULUAN

Keberadaan pegawai non Aparatur Sipil Negara (non-ASN) masih menjadi persoalan struktural dalam tata kelola sumber daya manusia sektor publik di Indonesia. Meskipun berbagai kebijakan reformasi birokrasi telah dilaksanakan, jumlah pegawai non-ASN di instansi pemerintah pusat dan daerah tetap signifikan dan berperan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Data Badan Kepegawaian Negara menunjukkan bahwa pada tahun 2022 terdapat lebih dari 2,3 juta pegawai non-ASN yang bekerja di sektor pemerintahan, terutama pada bidang pendidikan, kesehatan, administrasi, dan teknis. Hingga tahun 2024, meskipun telah terjadi pengurangan melalui seleksi CASN dan PPPK, jumlah pegawai non-ASN yang belum tertangani masih berada pada kisaran 1,6–1,7 juta orang, menunjukkan kompleksitas permasalahan yang belum terselesaikan secara tuntas.

Pegawai non-ASN berada dalam posisi yang paradoksal. Di satu sisi, mereka menjalankan fungsi-fungsi vital yang menopang operasional birokrasi dan pelayanan publik. Namun di sisi lain, mereka bekerja dalam kondisi yang rentan (*precarious*), ditandai oleh ketidakpastian status kerja, kontrak jangka pendek, rendahnya tingkat kesejahteraan, serta terbatasnya akses terhadap perlindungan sosial dan jaminan hukum. Kondisi ini menciptakan ketimpangan yang nyata dibandingkan dengan ASN, meskipun beban kerja dan tanggung jawab yang diemban sering kali relatif serupa. Kerentanan tersebut tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga pada kondisi psikologis pegawai non-ASN, seperti kecemasan terhadap pemutusan hubungan kerja dan ketidakpastian masa depan karier.

Isu keamanan kerja (*job security*) menjadi salah satu aspek paling krusial dalam permasalahan pegawai non-ASN. Sebagian besar pegawai non-ASN bekerja berdasarkan kontrak yang diperbarui secara berkala tanpa jaminan keberlanjutan, sehingga menghadapi risiko pemutusan hubungan kerja secara sepihak. Selain itu, banyak di antara mereka menerima upah di bawah standar upah minimum regional dan tidak memperoleh hak ketenagakerjaan yang memadai, seperti tunjangan kinerja, jaminan pensiun, atau perlindungan sosial yang komprehensif. Kondisi ini berpotensi menurunkan motivasi, komitmen organisasi, dan produktivitas kerja, yang pada akhirnya dapat memengaruhi kualitas pelayanan publik secara keseluruhan.

Pemerintah telah berupaya menangani persoalan ini melalui berbagai kebijakan penataan pegawai non-ASN, terutama melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang menegaskan bahwa hanya terdapat dua kategori pegawai pemerintah, yaitu PNS dan PPPK. Regulasi ini bertujuan memperkuat sistem merit dan mengakhiri praktik pengangkatan tenaga honorer. Namun, implementasi kebijakan tersebut justru memunculkan tantangan baru, terutama bagi pegawai non-ASN yang tidak dapat terserap menjadi ASN akibat keterbatasan formasi, persyaratan administratif, dan kapasitas fiskal. Dalam konteks ini, kebijakan penataan non-ASN berpotensi memperbesar ketidakpastian kerja apabila tidak disertai dengan strategi transisi yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Secara konseptual, permasalahan pegawai non-ASN berkaitan erat dengan konsep *precarity*, *Decent Work Agenda*, *psychological contract*, dan *job security*. Agenda Pekerjaan Layak yang dikemukakan oleh International Labour Organization (ILO) menekankan pentingnya pekerjaan yang produktif, upah yang layak, perlindungan sosial, dan keamanan kerja sebagai prasyarat pembangunan berkelanjutan. Namun, kondisi kerja pegawai non-ASN di sektor publik Indonesia masih jauh dari prinsip-prinsip tersebut. Ketidakseimbangan dalam *psychological contract* yakni ketidaksesuaian antara harapan pegawai dan komitmen organisasi juga berpotensi menimbulkan penurunan kepercayaan, kepuasan kerja, dan loyalitas pegawai terhadap institusi pemerintah.

Meskipun isu pegawai non-ASN telah banyak dibahas dalam konteks kebijakan dan regulasi, penelitian empiris yang mengkaji secara komprehensif hubungan antara kerentanan kerja, pemenuhan pekerjaan layak, kontrak psikologis, dan keamanan kerja di sektor publik masih relatif terbatas. Sebagian besar studi cenderung berfokus pada aspek normatif kebijakan atau administratif, sementara pengalaman subjektif pegawai non-ASN dan implikasinya terhadap kinerja organisasi publik belum banyak dieksplorasi. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kondisi kesejahteraan dan keamanan kerja pegawai non-ASN di Indonesia, serta menguji pengaruh *precarity* dan pemenuhan *Decent Work Agenda* terhadap *job security* dengan *psychological contract* sebagai variabel mediasi. Melalui pendekatan *mixed method*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris dan rekomendasi kebijakan berbasis bukti bagi penataan pegawai non-ASN yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan dalam konteks reformasi birokrasi Indonesia

## KAJIAN LITERATUR

### 1. Pegawai Non-ASN dalam Tata Kelola SDM Sektor Publik

Pegawai non-Aparatur Sipil Negara (non-ASN) merupakan kelompok tenaga kerja yang bekerja di instansi pemerintah tanpa status Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kelompok ini mencakup tenaga honorer, tenaga kontrak, pegawai tidak tetap, hingga tenaga outsourcing yang menjalankan fungsi administratif, teknis, pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik lainnya. Dalam konteks Indonesia, keberadaan pegawai non-ASN telah berkembang secara masif seiring meningkatnya kebutuhan layanan publik dan keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah dalam merekrut ASN secara permanen.

Berbagai studi menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah terhadap pegawai non-ASN mencerminkan lemahnya perencanaan kebutuhan pegawai berbasis sistem merit (Harahap, 2022). Meskipun peran mereka krusial, status kepegawaiannya non-ASN sering kali berada di luar sistem perlindungan ketenagakerjaan yang memadai. Kondisi ini menimbulkan dualisme dalam manajemen SDM publik, di mana ASN menikmati kepastian hukum dan karier, sementara non-ASN berada dalam situasi kerja yang tidak pasti.

### 2. Precarity dan Kerentanan Kerja di Sektor Publik

Konsep *precarity* merujuk pada kondisi kerja yang tidak stabil, tidak aman, dan minim perlindungan sosial, baik secara ekonomi maupun psikologis. Fudge dan Owens (2006) serta Kalleberg (2011) mendefinisikan *precarious work* sebagai pekerjaan yang ditandai oleh kontrak jangka pendek, pendapatan tidak menentu, rendahnya jaminan sosial, dan lemahnya posisi tawar pekerja. Dalam konteks sektor publik, *precarity* muncul akibat praktik kontraktual yang fleksibel namun tidak diimbangi dengan perlindungan institusional yang memadai. Pegawai non-ASN di Indonesia menunjukkan karakteristik kuat sebagai bagian dari kelompok *precariat*, yakni pekerja yang berada dalam ketidakpastian status, rentan terhadap pemutusan hubungan kerja, serta tidak memiliki akses terhadap jaminan pensiun

dan pengembangan karier jangka panjang. Greenhalgh dan Rosenblatt (1984) menegaskan bahwa ketidakpastian kerja memiliki dampak signifikan terhadap kesejahteraan psikologis dan kinerja individu, termasuk meningkatnya stres, kecemasan, dan penurunan komitmen organisasi.

### **3. Decent Work Agenda dalam Perspektif Ketenagakerjaan Publik**

*Decent Work Agenda* (DWA) yang dikembangkan oleh International Labour Organization (ILO) menjadi kerangka normatif penting dalam menilai kualitas pekerjaan. DWA menekankan empat pilar utama, yaitu penciptaan lapangan kerja produktif, perlindungan hak-hak pekerja, jaminan sosial, dan dialog sosial (ILO, 2006). Agenda ini juga menjadi bagian integral dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), khususnya Tujuan 8 tentang pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi. Dalam sektor publik, penerapan prinsip pekerjaan layak tidak hanya berdampak pada kesejahteraan pegawai, tetapi juga pada kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa pegawai non-ASN sering kali berada di luar cakupan DWA, terutama dalam aspek upah layak, perlindungan sosial, dan kepastian kerja (Ombudsman RI, 2023). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif negara terhadap pekerjaan layak dan praktik pengelolaan tenaga kerja non-ASN di lapangan.

### **4. Psychological Contract dalam Hubungan Kerja**

*Psychological contract* merujuk pada persepsi individu mengenai kewajiban timbal balik antara pekerja dan organisasi (Rousseau, 1989). Berbeda dengan kontrak formal, kontrak psikologis bersifat implisit dan dibangun melalui harapan, janji, serta pengalaman kerja. Rousseau (1990) membedakan kontrak psikologis menjadi kontrak transaksional yang berorientasi jangka pendek dan kontrak relasional yang menekankan loyalitas, kepercayaan, serta hubungan jangka Panjang. Dalam konteks pegawai non-ASN, kontrak psikologis sering kali bersifat timpang. Pegawai memiliki ekspektasi terhadap stabilitas kerja, pengakuan, dan kesejahteraan, sementara organisasi tidak selalu mampu atau bersedia memenuhi harapan tersebut. Pelanggaran kontrak psikologis (*psychological contract breach*) terbukti berdampak negatif terhadap kepuasan kerja, komitmen organisasi, dan niat bertahan (turnover intention) (Bal & Kooij, 2011; van den Heuvel & Schalk, 2009). Studi Berman dan West (2003) di sektor publik Amerika Serikat juga menunjukkan bahwa lemahnya pemenuhan kontrak psikologis berkorelasi dengan menurunnya kepercayaan pegawai terhadap organisasi pemerintah.

### **5. Job Security dan Implikasinya bagi Kinerja Sektor Publik**

*Job security* didefinisikan sebagai persepsi individu mengenai stabilitas dan keberlanjutan pekerjaan, termasuk perlindungan dari pemutusan hubungan kerja yang tidak diinginkan (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984). Dalam sektor publik, job security secara tradisional dikaitkan dengan sistem merit, kontrak permanen, dan perlindungan hukum yang kuat (Hur & Perry, 2016). Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa tingkat job security yang memadai berkontribusi positif terhadap komitmen organisasi, motivasi kerja, dan kinerja pegawai (Romzek, 2000; Kraja, 2015). Namun, bagi pegawai non-ASN, rendahnya job security menjadi sumber utama ketidakpastian dan menurunkan kualitas hubungan kerja. Dalam perspektif *social exchange theory* (Blau, 1964), job security dipandang sebagai bentuk imbal balik organisasi yang mendorong pegawai untuk menunjukkan loyalitas dan kinerja yang lebih tinggi. Ketika keamanan kerja tidak terpenuhi, hubungan pertukaran sosial menjadi tidak seimbang dan berpotensi melemahkan efektivitas organisasi publik.

### **6. Research Gap dan Posisi Penelitian**

Tinjauan literatur menunjukkan bahwa penelitian mengenai pegawai non-ASN di Indonesia masih cenderung terfragmentasi, dengan fokus dominan pada aspek regulasi dan kebijakan administratif. Kajian yang mengintegrasikan dimensi struktural (*precarity* dan *Decent Work Agenda*) dengan dimensi psikologis (*psychological contract*) serta implikasinya terhadap *job security* masih relatif terbatas, khususnya dalam konteks sektor publik Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan diri untuk mengisi celah tersebut dengan menganalisis hubungan antara kerentanan kerja dan pemenuhan pekerjaan layak terhadap keamanan kerja pegawai non-ASN, serta menguji peran mediasi *psychological contract*. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian manajemen SDM publik, sekaligus kontribusi praktis bagi perumusan kebijakan penataan pegawai non-ASN yang lebih berkeadilan dan berkelanjutan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus multipel untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai kondisi kesejahteraan, keamanan kerja (*job security*), serta strategi penataan pegawai non-Aparatur Sipil Negara (non-ASN) di sektor publik Indonesia. Pendekatan kualitatif dipilih karena isu yang dikaji bersifat kompleks, kontekstual, dan berkaitan erat dengan dinamika kebijakan publik serta pengalaman subjektif aktor yang terlibat, sehingga tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui pendekatan kuantitatif semata.

Desain studi kasus multipel memungkinkan peneliti untuk membandingkan praktik pengelolaan pegawai non-ASN pada berbagai konteks kelembagaan yang berbeda, sekaligus mengidentifikasi pola umum dan karakteristik spesifik yang muncul dalam implementasi kebijakan penataan non-ASN. Penelitian ini tidak bertujuan melakukan generalisasi statistik, melainkan menghasilkan pemahaman analitis dan temuan konseptual yang relevan bagi pengembangan kebijakan publik dan manajemen sumber daya manusia sektor publik. Penelitian dilakukan pada tiga lokus utama, yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Pusat Statistik (BPS), dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Pemilihan ketiga lokus tersebut didasarkan pada pertimbangan substantif. BKN dipilih karena memiliki kewenangan strategis dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan kepegawaian nasional, termasuk pendataan dan penataan pegawai non-ASN. BPS dipilih sebagai representasi instansi vertikal yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap tenaga non-ASN dalam mendukung kegiatan operasional dan pelayanan statistik nasional. Sementara itu, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dipilih karena memiliki jumlah pegawai non-ASN yang besar serta kompleksitas pengelolaan kepegawaian di tingkat daerah, khususnya dalam sektor pendidikan dan Kesehatan. Subjek penelitian meliputi pegawai non-ASN, pengelola sumber daya manusia, serta pejabat struktural dan fungsional yang terlibat langsung dalam perumusan maupun implementasi kebijakan penataan pegawai non-ASN di masing-masing instansi. Pemilihan informan dilakukan secara purposive, dengan mempertimbangkan keterlibatan, pengalaman, dan pengetahuan informan terhadap isu yang diteliti.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama. Pertama, wawancara mendalam (in-depth interview) dengan pegawai non-ASN dan pengelola kepegawaian untuk menggali pengalaman kerja, persepsi terhadap keamanan kerja, pemenuhan hak ketenagakerjaan, serta dampak kebijakan penataan non-ASN terhadap kesejahteraan dan motivasi kerja. Kedua, diskusi kelompok terarah (*focus group discussion/FGD*) digunakan untuk memperoleh perspektif kolektif mengenai dinamika implementasi kebijakan, tantangan kelembagaan, serta strategi adaptasi yang dilakukan oleh instansi dan pegawai non-ASN.

Ketiga, studi dokumen dilakukan terhadap berbagai regulasi dan kebijakan terkait penataan pegawai non-ASN, termasuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, surat edaran, serta laporan resmi instansi.

Analisis data dilakukan menggunakan analisis tematik, dengan tahapan reduksi data, pengodean, pengelompokan kategori, dan penarikan tema-tema utama. Proses analisis dilakukan secara iteratif dan reflektif, yaitu dengan terus membandingkan data hasil wawancara, FGD, dan dokumen kebijakan dengan kerangka konseptual penelitian yang meliputi *precarity*, *Decent Work Agenda*, *psychological contract*, dan *job security*. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola kerentanan kerja, bentuk pemenuhan maupun pelanggaran kontrak psikologis, serta implikasi kebijakan penataan non-ASN terhadap keamanan kerja dan kesejahteraan pegawai. Analisis juga dilakukan secara komparatif antar studi kasus untuk melihat perbedaan dan persamaan praktik pengelolaan pegawai non-ASN di tingkat nasional dan daerah. Hasil analisis tematik kemudian disintesis untuk merumuskan implikasi kebijakan dan rekomendasi strategis yang berbasis bukti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Hasil Penelitian

#### a. Gambaran Umum Kondisi Pegawai Non-ASN

Penataan tenaga Non-ASN merupakan salah satu agenda strategis reformasi birokrasi di Indonesia karena menjadi prasyarat penguatan system merit serta perbaikan tata kelola SDM aparatur. Landasan hukumnya tegas yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara memerintahkan penyelesaian status pegawai Non-ASN dan melarang pengangkatan pegawai di luar skema ASN (PNS/PPPK), sehingga transisi harus dituntaskan oleh instansi pemerintah sesuai tenggat kebijakan yang ditetapkan dalam rejim regulasi pasca-UU ASN. Secara faktual, pendataan

Non-ASN secara nasional telah diselesaikan pada Oktober 2022 sebagai tindak lanjut PP 49/2018 tentang Manajemen PPPK (yang menegaskan hanya ada dua jenis kepegawaian: PNS dan PPPK). BKN menegaskan tidak ada pendataan ulang pada 2024—tahap berikutnya berfokus pada verifikasi-validasi dan penataan melalui rekrutmen CASN/PPPK. Dari sisi besaran masalah, pemerintah menyatakan hasil pendataan 2022 menemukan 2,355,092 Non-ASN. Jumlah ini perlahan berkurang karena Sebagian diangkat melalui seleksi CASN/PPPK pada 2021–2023. Kementerian PANRB menyebut yang tersisa sekitar 1,7 juta orang pada 2024 untuk diselesaikan penataannya. Angka yang berulang dikonfirmasi dalam publikasi resmi KemenPANRB dan dirangkum oleh kanal pemerintah (Humas Kementerian PAN RB, 2025; Wisnubroto, 2025).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pegawai non-ASN masih menjadi komponen penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Berdasarkan pendataan nasional, jumlah pegawai non-ASN mencapai lebih dari 2,3 juta orang pada tahun 2022 dan meskipun mengalami penurunan melalui proses seleksi ASN, pada tahun 2024–2025 jumlahnya masih berada pada kisaran 1,7–1,8 juta orang. Pegawai non-ASN tersebar luas di sektor-sektor strategis seperti pendidikan, kesehatan, administrasi, dan teknis operasional, baik di instansi pusat maupun daerah. Temuan ini menegaskan bahwa birokrasi Indonesia masih sangat bergantung pada tenaga kerja non-ASN untuk menjaga keberlanjutan pelayanan public.

Namun demikian, ketergantungan tersebut tidak diikuti dengan sistem pengelolaan ketenagakerjaan yang setara dengan peran yang dijalankan. Pegawai non-ASN umumnya bekerja dalam skema kontrak jangka pendek dengan kepastian kerja yang rendah, serta mengalami keterbatasan akses terhadap hak-hak ketenagakerjaan dan perlindungan sosial.

**b. Kerentanan Kerja (Precarity) Pegawai Non-ASN**

Temuan lapangan menunjukkan bahwa *precarity* merupakan karakteristik dominan dalam kondisi kerja pegawai non-ASN. Kerentanan ini tercermin dari ketidakjelasan status kepegawaiannya, ketidakpastian perpanjangan kontrak, rendahnya tingkat upah, serta minimnya perlindungan sosial. Banyak informan menyampaikan bahwa kontrak kerja diperbarui setiap tahun tanpa mekanisme evaluasi yang transparan, sehingga menciptakan kecemasan menjelang akhir masa kontrak.

Selain itu, sebagian pegawai non-ASN menerima upah di bawah upah minimum regional dan tidak memperoleh tunjangan kinerja, tunjangan hari raya, maupun jaminan pensiun. Kondisi ini memaksa sebagian pegawai untuk mencari sumber pendapatan tambahan di luar pekerjaan utama. Temuan ini sejalan dengan konsep *precarious work* yang menekankan ketidakstabilan pendapatan dan lemahnya posisi tawar pekerja (Kalleberg, 2011), serta memperkuat posisi pegawai non-ASN sebagai bagian dari kelompok *precariat* di sektor publik Indonesia.

**c. Pemenuhan Decent Work Agenda dalam Praktik**

Dari perspektif *Decent Work Agenda*, hasil penelitian menunjukkan bahwa pemenuhan prinsip pekerjaan layak bagi pegawai non-ASN masih bersifat parsial. Pada aspek penciptaan lapangan kerja, pegawai non-ASN memang memperoleh kesempatan kerja di sektor publik. Namun, aspek lain seperti upah layak, perlindungan sosial, dan kepastian kerja belum terpenuhi secara optimal.

Sebagian instansi telah memberikan akses terhadap BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, namun pembayaran iuran sering kali dibebankan kepada pegawai non-ASN sendiri. Kesempatan pengembangan kompetensi dan pelatihan juga relatif terbatas serta tidak terintegrasi dalam sistem pengembangan karier jangka panjang. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif pemerintah terhadap Agenda Pekerjaan Layak dengan realitas pengelolaan pegawai non-ASN di lapangan.

**d. Psychological Contract dan Respons Pegawai Non-ASN**

Hasil penelitian mengungkap bahwa *psychological contract* pegawai non-ASN cenderung berada dalam kondisi tidak seimbang. Pegawai non-ASN memiliki harapan terhadap stabilitas kerja, pengakuan, dan peningkatan kesejahteraan seiring dengan masa pengabdian mereka. Namun, harapan tersebut sering kali tidak diimbangi dengan komitmen organisasi yang nyata, terutama terkait kepastian status dan pengembangan karier.

Ketidaksesuaian antara harapan dan realitas ini memunculkan persepsi pelanggaran kontrak psikologis (*psychological contract breach*), yang berdampak pada penurunan kepuasan kerja dan kepercayaan terhadap organisasi. Meskipun demikian, sebagian pegawai tetap bertahan karena faktor keterbatasan alternatif pekerjaan dan adanya keterikatan emosional terhadap pekerjaan pelayanan publik. Temuan ini mendukung pandangan Rousseau (1989) bahwa kontrak psikologis memiliki peran penting dalam membentuk sikap dan perilaku kerja, khususnya dalam konteks hubungan kerja yang tidak sepenuhnya diatur secara formal.

**e. Job Security dan Dampaknya terhadap Kinerja**

Keamanan kerja (*job security*) menjadi isu sentral yang memengaruhi kesejahteraan dan motivasi pegawai non-ASN. Penelitian menemukan bahwa rendahnya kepastian kerja menimbulkan rasa tidak aman yang berdampak pada kondisi psikologis pegawai, seperti kecemasan dan stres kerja. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi menurunkan motivasi, loyalitas, dan kualitas kinerja pegawai.

Dalam perspektif *social exchange theory*, rendahnya job security menunjukkan hubungan pertukaran yang tidak seimbang antara organisasi dan pegawai. Pegawai dituntut untuk menunjukkan kinerja dan loyalitas, tetapi tidak memperoleh imbal balik berupa kepastian

kerja dan perlindungan yang memadai. Hal ini berpotensi melemahkan efektivitas organisasi publik dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

## 2. Pembahasan

Temuan penelitian ini menegaskan bahwa persoalan pegawai non-ASN di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai masalah administratif atau transisi kebijakan kepegawaian, melainkan sebagai persoalan struktural ketenagakerjaan sektor publik yang berkaitan erat dengan kerentanan kerja (*precarity*), ketidakterpenuhinya prinsip pekerjaan layak (*Decent Work Agenda*), serta lemahnya keamanan kerja (*job security*). Kondisi tersebut membentuk relasi kerja yang timpang antara negara sebagai pemberi kerja dan pegawai non-ASN sebagai pelaksana fungsi pelayanan publik.

### a. Precarity sebagai Kondisi Struktural Sektor Publik

Dalam perspektif teori *precarity*, kondisi kerja pegawai non-ASN menunjukkan karakteristik pekerjaan tidak stabil sebagaimana dikemukakan oleh Fudge dan Owens (2006) serta Kalleberg (2011), yaitu kontrak jangka pendek, pendapatan yang tidak pasti, minimnya perlindungan sosial, dan lemahnya posisi tawar pekerja. Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa pegawai non-ASN berada dalam situasi kerja yang terus-menerus dibayangi ketidakpastian perpanjangan kontrak dan risiko pemutusan hubungan kerja, meskipun mereka menjalankan fungsi inti organisasi publik. Hal ini menunjukkan bahwa *precarity* bukan merupakan anomali, melainkan telah terinstitusionalisasi dalam praktik pengelolaan SDM sektor publik.

Dalam konteks birokrasi, kondisi ini menjadi paradoks karena sektor publik secara normatif seharusnya menjadi teladan dalam penerapan standar ketenagakerjaan yang adil. Namun, ketergantungan tinggi terhadap tenaga non-ASN justru melahirkan segmentasi tenaga kerja, di mana ASN menikmati stabilitas dan perlindungan hukum, sementara non-ASN berada dalam posisi rentan. Segmentasi ini berpotensi memperdalam ketimpangan internal birokrasi dan melemahkan kohesi organisasi.

### b. Decent Work Agenda dan Kesenjangan Implementasi

Dari perspektif *Decent Work Agenda* (ILO), hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara prinsip normatif pekerjaan layak dan praktik pengelolaan pegawai non-ASN. Meskipun pemerintah menyediakan kesempatan kerja di sektor publik, aspek lain seperti upah layak, perlindungan sosial, pengembangan kompetensi, dan keamanan kerja belum terpenuhi secara memadai. Temuan ini memperkuat kritik bahwa kebijakan ketenagakerjaan sektor publik masih berorientasi pada efisiensi fiskal, bukan pada pemenuhan standar kerja yang bermartabat.

Kesenjangan ini memiliki implikasi penting bagi kualitas tata kelola pemerintahan. Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, kegagalan memenuhi prinsip pekerjaan layak berpotensi melemahkan kapasitas institusi publik dalam jangka panjang, karena kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kondisi kerja dan kesejahteraan sumber daya manusianya.

### c. Psychological Contract dan Relasi Kerja yang Timpang

Teori *psychological contract* (Rousseau, 1989) memberikan lensa penting untuk memahami respons pegawai non-ASN terhadap kondisi kerja yang mereka alami. Temuan penelitian menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara harapan pegawai non-ASN—terutama terkait stabilitas kerja dan pengakuan atas masa pengabdian—with komitmen organisasi yang dirasakan. Ketidaksesuaian ini menciptakan persepsi pelanggaran kontrak psikologis (*psychological contract breach*), yang berdampak pada menurunnya kepuasan kerja, kepercayaan terhadap institusi, dan komitmen jangka panjang.

Menariknya, meskipun terjadi pelanggaran kontrak psikologis, banyak pegawai non-ASN tetap bertahan. Hal ini dapat dijelaskan melalui kombinasi keterbatasan alternatif pekerjaan dan orientasi nilai terhadap pelayanan publik. Namun, kondisi bertahan dalam ketidakpastian ini bersifat rapuh dan berpotensi menimbulkan *silent disengagement*, yaitu situasi di mana pegawai hadir secara fisik tetapi mengalami penurunan motivasi dan keterlibatan kerja.

#### **d. Job Security dan Implikasi terhadap Kinerja Organisasi Publik**

Dalam kerangka teori *job security* (Greenhalgh & Rosenblatt, 1984), rendahnya keamanan kerja yang dialami pegawai non-ASN berimplikasi langsung terhadap kondisi psikologis dan perilaku kerja. Ketidakpastian kerja yang berkepanjangan menciptakan kecemasan dan stres, yang dalam jangka panjang dapat menurunkan produktivitas dan kualitas pelayanan publik. Temuan ini sejalan dengan *social exchange theory* (Blau, 1964), yang menekankan bahwa hubungan kerja yang tidak seimbang akan melemahkan komitmen dan loyalitas pekerja. Dengan demikian, rendahnya job security bukan hanya persoalan kesejahteraan individu, tetapi juga persoalan kinerja dan efektivitas organisasi publik. Birokrasi yang bergantung pada tenaga kerja dalam kondisi tidak aman berisiko menghadapi penurunan kualitas layanan dan resistensi laten terhadap perubahan organisasi.

#### **e. Implikasi Kebijakan**

Berdasarkan pembahasan teoretis dan temuan empiris, penelitian ini memiliki beberapa implikasi kebijakan penting. Pertama, penataan pegawai non-ASN perlu beralih dari pendekatan administratif semata menuju pendekatan ketenagakerjaan yang berbasis pada prinsip *Decent Work Agenda*. Kebijakan tidak cukup hanya berfokus pada penghapusan status non-ASN, tetapi harus memastikan adanya perlindungan kerja yang adil selama dan setelah proses transisi. Kedua, pemerintah perlu merancang skema transisi yang memperkuat *job security*, termasuk kejelasan status kerja, durasi kontrak yang lebih pasti, serta akses terhadap perlindungan sosial yang dibiayai negara. Skema PPPK paruh waktu, misalnya, perlu disertai standar minimum kesejahteraan agar tidak menciptakan kelas pekerja baru yang lebih rentan dalam birokrasi. Ketiga, pengelolaan pegawai non-ASN harus memperhatikan dimensi *psychological contract* dengan membangun komunikasi kebijakan yang transparan, konsisten, dan berkeadilan. Kejelasan arah kebijakan dan pengakuan atas kontribusi pegawai non-ASN menjadi kunci untuk menjaga kepercayaan dan komitmen pegawai selama proses reformasi kepegawaian berlangsung. Dengan demikian, penataan pegawai non-ASN yang berkelanjutan mensyaratkan integrasi antara reformasi regulasi, perlindungan ketenagakerjaan, dan penguatan relasi kerja yang adil. Tanpa pendekatan komprehensif tersebut, reformasi ASN berisiko menyelesaikan persoalan administratif, tetapi gagal mengatasi akar kerentanan kerja di sektor publik.

## **PENUTUP**

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberadaan pegawai non-ASN masih menjadi elemen penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, namun berada dalam kondisi kerja yang rentan dan belum sepenuhnya terlindungi. Temuan penelitian mengonfirmasi bahwa kerentanan kerja (*precarity*) merupakan karakteristik struktural yang melekat pada pola pengelolaan pegawai non-ASN, yang tercermin dari ketidakpastian status kerja, kontrak jangka pendek, rendahnya tingkat kesejahteraan, serta terbatasnya akses terhadap perlindungan sosial dan jaminan hukum.

Dari perspektif *Decent Work Agenda*, penelitian ini menemukan adanya kesenjangan antara komitmen normatif negara terhadap prinsip pekerjaan layak dan praktik pengelolaan pegawai non-ASN di sektor publik. Meskipun pegawai non-ASN diberikan kesempatan kerja, aspek

lain seperti upah layak, keamanan kerja, pengembangan kompetensi, dan jaminan sosial belum terpenuhi secara memadai. Kondisi tersebut berimplikasi pada melemahnya keamanan kerja (*job security*) dan menurunnya kualitas hubungan kerja antara pegawai non-ASN dan organisasi public. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa ketidakterpenuhinya *psychological contract* berperan penting dalam membentuk sikap dan respons pegawai non-ASN. Ketidaksesuaian antara harapan pegawai dan komitmen organisasi menimbulkan persepsi pelanggaran kontrak psikologis, yang berdampak pada penurunan kepuasan kerja, kepercayaan terhadap institusi, dan potensi penurunan kinerja. Dengan demikian, permasalahan pegawai non-ASN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai isu administratif, melainkan sebagai persoalan ketenagakerjaan sektor publik yang memiliki implikasi langsung terhadap efektivitas dan keberlanjutan pelayanan publik. Secara teoretis, penelitian ini memperkuat relevansi konsep *precarity*, *Decent Work Agenda*, *psychological contract*, dan *job security* dalam menjelaskan dinamika kerja pegawai non-ASN di sektor publik Indonesia. Secara praktis, temuan penelitian menegaskan bahwa reformasi kepegawaian yang berfokus pada penataan status tanpa disertai perlindungan kerja yang memadai berpotensi mempertahankan, bahkan mereproduksi, kerentanan kerja dalam bentuk baru.

## Saran

Berdasarkan temuan dan kesimpulan penelitian, beberapa saran dapat diajukan. Pertama, pemerintah perlu menggeser pendekatan penataan pegawai non-ASN dari orientasi administratif menuju pendekatan ketenagakerjaan yang berbasis pada prinsip *Decent Work Agenda*. Penataan non-ASN tidak hanya diarahkan pada penghapusan status, tetapi juga pada pemenuhan standar minimum kesejahteraan, perlindungan sosial, dan keamanan kerja selama masa transisi kebijakan.

Kedua, diperlukan kebijakan transisi yang lebih berkeadilan untuk memperkuat *job security* pegawai non-ASN, antara lain melalui kejelasan status kerja, durasi kontrak yang lebih pasti, serta jaminan perlindungan sosial yang dibiayai oleh negara atau instansi pemberi kerja. Skema PPPK paruh waktu perlu dilengkapi dengan standar minimum hak dan kesejahteraan agar tidak menciptakan segmentasi baru dalam birokrasi.

Ketiga, pengelolaan pegawai non-ASN perlu memperhatikan dimensi *psychological contract* melalui komunikasi kebijakan yang transparan, konsisten, dan partisipatif. Kejelasan arah kebijakan, pengakuan terhadap masa pengabdian, serta keterbukaan informasi mengenai peluang dan batasan transisi status kepegawaian menjadi faktor kunci dalam menjaga kepercayaan dan komitmen pegawai non-ASN.

Keempat, bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan kajian empiris dengan pendekatan komparatif lintas daerah atau lintas negara guna memperkaya pemahaman mengenai model penataan tenaga kerja non-permanen di sektor publik. Selain itu, penelitian kuantitatif atau *mixed methods* dapat dilakukan untuk menguji hubungan kausal antara keamanan kerja, kesejahteraan, dan kinerja pegawai non-ASN secara lebih terukur.

Dengan demikian, penataan pegawai non-ASN yang berkelanjutan menuntut integrasi antara reformasi regulasi, perlindungan ketenagakerjaan, dan penguatan relasi kerja yang adil. Upaya tersebut tidak hanya penting bagi peningkatan kesejahteraan pegawai non-ASN, tetapi juga menjadi prasyarat bagi penguatan kapasitas dan profesionalisme birokrasi Indonesia di masa depan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Bal, P. M., & Kooij, D. T. A. M. (2011). The relations between work centrality, psychological contracts, and job attitudes: The influence of age. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20(4), 497–523. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2010.535170>
- Berman, E. M., & West, J. P. (2003). Psychological contracts in public organizations: The role of public service motivation. *Public Administration Review*, 63(4), 468–481. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00306>
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Fudge, J., & Owens, R. (2006). *Precarious work, women, and the new economy: The challenge to legal norms*. Oxford: Hart Publishing.
- Greenhalgh, L., & Rosenblatt, Z. (1984). Job insecurity: Toward conceptual clarity. *Academy of Management Review*, 9(3), 438–448. <https://doi.org/10.5465/amr.1984.4279673>
- Harahap, D. R. (2022). Reformasi manajemen sumber daya manusia aparatur berbasis sistem merit. *Jurnal Administrasi Publik*, 19(2), 145–160.
- Hur, H., & Perry, J. L. (2016). Job security rules and employee turnover intentions: The mediating role of employee trust. *Public Personnel Management*, 45(4), 443–468. <https://doi.org/10.1177/0091026016663620>
- International Labour Organization. (2006). *Decent work*. Geneva: ILO.
- Kalleberg, A. L. (2011). *Good jobs, bad jobs: The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s–2000s*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Kraja, G. (2015). Job security and performance: A comparative analysis. *Journal of Human Resources Management*, 3(4), 41–47.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2023). *Laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia*. Jakarta: ORI.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 21–44. <https://doi.org/10.1177/0020852300661003>
- Rousseau, D. M. (1989). Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2(2), 121–139. <https://doi.org/10.1007/BF01384942>
- Rousseau, D. M. (1990). New hire perceptions of their own and their employer's obligations: A study of psychological contracts. *Journal of Organizational Behavior*, 11(5), 389–400. <https://doi.org/10.1002/job.4030110506>
- van den Heuvel, S., & Schalk, R. (2009). The relationship between fulfilment of the psychological contract and resistance to change during organizational transformations. *Social Science Information*, 48(2), 283–313. <https://doi.org/10.1177/0539018409102415>