Journal of Liberal Arts, Thammasat University
วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Journal homepage: https://so03.tci-thaijo.org/index.php/liberalarts/index

การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย : ตัวแสดง สถาบันทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร[1]

อรอนงค์ ทิพย์พิมล*
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประเทศไทย

Democratic Consolidation in Indonesia: Actors, Political Institutions and Civil-Military Relations

Onanong Thippimol*
Faculty of Liberal Arts, Thammasat University, Thailand

Article Info

Research Article

Article History:
Received 26 May 2022
Revised 17 October 2022
Accepted 20 October 2022

คำสำคัญ
ประชาธิปไตยอินโดนีเซีย
ยุคปฏิรูปในอินโดนีเซีย
กองทัพอินโดนีเซีย
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

* Corresponding author
E-mail address:
onanong.thippimol@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ศึกษากระบวนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซีย โดยเน้นศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่นำไปสู่กระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้ยังศึกษาบทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการดังกล่าว และศึกษาว่าการที่พลเรือนเข้ามามีบทบาทควบคุมกองทัพส่งผลอย่างไรต่อประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย งานวิจัยนี้เน้นวิจัยเอกสารเป็นหลัก ผลการศึกษาสรุปว่าปัจจัยที่นำไปสู่ความมั่นคงและตั้งมั่นของประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย ได้แก่ 1) การปฏิรูปกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1945 2) การปฏิรูปกองทัพ 3) บทบาทของภาคประชาสังคม อินโดนีเซียได้ผ่านนิยาม “ประชาธิปไตยตั้งมั่น” ขั้นต่ำคือ อินโดนีเซียจะไม่หวนกลับไปเป็นการปกครอง แบบเผด็จการอำนาจนิยมอีก

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย : ตัวแสดง สถาบันทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ปี 2562

Keywords:
Indonesia's democracy,
Indonesia's reformation era,
Indonesian army,
republic of Indonesia

Abstract

This research paper examines the process of democratic consolidation in Indonesia by focusing on the factors or conditions leading to such a process. It also investigates the roles and interactions between different actors in the process and examines civilians who now control the military, and how it affects democracy in Indonesia. This study was mainly conducted through documentary research. The results of the study showed that the factors contributing to democratic consolidation in Indonesia are: 1. Law reform and constitutional amendment of the 1945 Constitution; 2. Military reform; 3. The role of civil society. In conclusion, Indonesia has passed the definition of democratic consolidation at the very least. Hence, Indonesia will never return to an authoritarian dictatorship in the future.

1. บทนำ

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจำนวนประชากรราว 270 ล้านคน มากเป็นอันดับสี่ของโลกรองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินเดีย อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีขนาด 1,919,443 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมหมู่เกาะและพื้นดิน มีเกาะทั้งหมดมากกว่า 17,000 เกาะ โดยมี 5 เกาะใหญ่ คือ เกาะสุมาตรา, ชวา, กาลิมันตัน, สุลาเวสี และปาปัวตะวันตก (อิเรียน) (วิทยา สุจริตธนารักษ์, 2542, น. 1) อินโดนีเซียมีความหลากหลายทางกลุ่มชาติพันธุ์อย่างมาก มีกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่า 300 กลุ่ม มีภาษากลุ่มชาติพันธุ์กว่า 450 ภาษา ภาษาประจำชาติคือภาษาอินโดนีเซีย และมีประชากรนับถือศาสนาอิสลามมากที่สุดในโลก

อินโดนีเซียเป็นประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกออกเฉียงใต้หรืออาเซียนที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน (ค.ศ. 2022) ว่ามีพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งที่สุดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่หลายประเทศยังปกครองด้วยระบอบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ (Freedom House, 2022) แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศอินโดนีเซียเคยอยู่ภายใต้ยุคสมัยที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมมาอย่างยาวนาน ทั้งในยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ (Guided Democracy) สมัยประธานาธิบดีซูการ์โน (1959-1966) และยุคระเบียบใหม่ภายใต้ประธานาธิบดีซูฮาร์โต (1966-1998)

หลังจากการล่มสลายของยุคระเบียบใหม่ อินโดนีเซียได้เข้าสู่ยุคปฏิรูป มีการปฏิรูปในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปฏิรูปกองทัพ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ออกกฎหมายเรื่องการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยการตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น อินโดนีเซียมีการเลือกตั้งปี 1999 ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่เป็นประชาธิปไตยหลังจากยุคระเบียบใหม่ หลังจากการเลือกตั้งในปี 1999 อินโดนีเซียได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีโดยตรงเป็นครั้งแรกในปี 2004 ซึ่งการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีโดยตรงถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของประเทศอินโดนีเซีย การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2004, 2009, 2014 และ 2019 ได้รับการยอมรับว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ (Gungwu, 2009, p. xvi)

จากความสำเร็จของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซีย บทความนี้จึงต้องการศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในอินโดนีเซียประสบความสำเร็จตั้งมั่นและยั่งยืน และไม่หวนกลับไปสู่ระบอบอำนาจนิยมอีก ซึ่งบทเรียนจากประเทศอินโดนีเซียอาจจะนำมาปรับใช้หรือถอดบทเรียนสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยได้

บทความนี้ใช้แนวคิดเรื่อง “การสร้างความมั่นคงยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย” ตามนิยามของฮวน ลินซ์ (Juan Linz) ว่า “*ประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงทางการเมือง*

ที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ หรือสถาบันอื่น ๆ มีความตระหนักร่วมกันว่า ไม่มีทางเลือกอื่นใดในระบอบการปกครอง นอกจากประชาธิปไตย และไม่มีสถาบัน หรือกลุ่มการเมืองใดจะมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง...หรือหากกล่าวอย่างง่ายที่สุดคือ ประชาธิปไตยต้องถูกมองว่าเป็น 'กฎกติกาเดียวในระบบการเมือง' (the only game in town)" (Linz, 1990, pp. 153-154) นิยามดังกล่าวสามารถขยายความเป็นนิยามเชิงปฏิบัติการได้ในสามแง่มุม ได้แก่ ในเชิงพฤติกรรม (behaviorally) ที่จะไม่มีตัวแสดงใดจะพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ในเชิงทัศนคติ (attitudinally) ที่ประชาชนส่วนมากมีความเชื่อมั่นในกระบวนการ และสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่พึงพอใจในการทำงานของรัฐบาล หรือจะเผชิญกับบททดสอบจากวิกฤตการณ์ในด้านต่าง ๆ และในเชิงธรรมนูญการปกครอง (constitutionally) ที่ตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องยึดหลักการและกระบวนการแบบประชาธิปไตยในการแสวงหาทางออกของความขัดแย้งทางการเมือง (Linz & Stepan, 1996)[2]

งานศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยอินโดนีเซียในโลกวิชาการตะวันตกมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยประเด็นที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ศึกษาไว้ สามารถแบ่งได้ดังนี้

1) งานที่มุ่งเน้นศึกษาการปฏิรูปและการเลือกตั้งของประเทศอินโดนีเซีย

งานในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญและองค์กรการเลือกตั้ง แนวโน้มการเลือกตั้งระดับชาติและรูปแบบการลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน ตลอดจนการหาเสียงของพรรคการเมือง (ดู Ananta & Suryadinata, 2004; Aspinall & Sukmajati (Eds.), 2016; King, 2003; Mietzner, 2013; Mujani et al., 2012) ข้อเสนอหลักของงานกลุ่มนี้คือพัฒนาการด้านการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจากการปฏิรูปประเทศในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกฎหมายการก่อตั้งพรรคการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการเมืองประเทศอินโดนีเซียที่มีความเป็นประชาธิปไตย การปฏิรูประบบราชการ การเน้นถึงธรรมาภิบาลก็เป็นประเด็นที่งานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเช่นกัน

2) งานที่มุ่งเน้นศึกษาสื่อกับวัฒนธรรมการเลือกตั้ง และบทบาทของภาคประชาสังคมกับประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซีย

งานกลุ่มนี้ศึกษาสื่อดิจิทัล วัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมเยาวชน และการเคลื่อนไหวทางสังคม (ดู Heryanto, 2014; Hill & Sen, 2005, 2011) ข้อเสนอหลักของงานกลุ่มนี้คือสื่อดิจิทัล มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างวัฒนธรรมการเมืองในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะ

[2] ข้อมูลในส่วนแนวคิดนี้ผู้เขียนนำมาจากนิธิ เนื่องจำนงค์ "การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในเอเชีย: บทสังเคราะห์และข้อสังเกต" ซึ่งเป็นบทนำชุดโครงการวิจัยการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย

บทบาทของสื่อภายหลังยุคระเบียบใหม่ที่มีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารและแสดงออกทางการเมืองได้มากขึ้น นอกจากนี้การเกิดขึ้นของสื่อสังคมออนไลน์ทำให้สื่อไม่ถูกผูกขาดโดยสำนักข่าวอย่างเช่นที่เคยเป็นมา แต่คนธรรมดาก็สามารถทำตัวเองเป็นสื่อได้ การสื่อสารด้วยช่องทางแบบใหม่ทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมเปลี่ยนรูปแบบและประเด็น ซึ่งส่งผลให้กระบวนการ พัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซียเข้มแข็งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียมีการออกกฎหมายควบคุมสื่อหรือการเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่บ้าง จึงทำให้เกิดคำถามว่าเป็นการถดถอยของประชาธิปไตยในอินโดนีเซียหรือไม่

จากการทบทวนผลงานที่เกี่ยวข้องพบว่ามีงานศึกษามากมายที่ศึกษาและตั้งคำถามกับกระบวนการประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย โดยแต่ละงานจะมุ่งเน้นศึกษาเป็นประเด็น ๆ ไป เช่น การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง องค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย บทบาทสื่อ การปฏิรูป (ในภาพรวม) ซึ่งเป็นพื้นฐานและข้อมูลที่ดีที่บทความนี้ได้นำไปต่อยอด โดยบทความนี้ต้องการศึกษาตัวแสดงที่ผลักดันกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย สถาบันทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร ซึ่งทั้งสามประการนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศอินโดนีเซีย ในบทความนี้ใช้การวิจัยเอกสารทั้งชั้นต้นและชั้นรองเป็นหลักทั้งงานในภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาอินโดนีเซีย ทั้งนี้เนื่องจากการแพร่ระบาดของไวรัส Covid-19 ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถเดินทางไปลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามได้

2. พื้นฐานทางประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียมีพัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยที่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ ก่อนหน้าจะมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1998 แรกเริ่มเดิมทีไม่มีประเทศอินโดนีเซียในโลกนี้ การถือกำเนิดขึ้นของประเทศอินโดนีเซียเป็นสิ่งที่นักวิชาการชาวตะวันตกเรียกว่าเป็น “อุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์” (Ricklefts, 2001) หมู่เกาะที่กลายมาเป็นประเทศอินโดนีเซียในปัจจุบันประกอบไปด้วยอาณาจักรน้อยใหญ่ต่าง ๆ มากมายกว่าสองร้อยอาณาจักร ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในหมู่เกาะอินโดนีเซียคล้ายคลึงกับรัฐจารีตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งในแถบภาคพื้นทวีปและหมู่เกาะ นั่นคือเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอน ไม่ชัดเจนตายตัว มีทั้งการติดต่อค้าขายระหว่างกัน มีการรบพุ่งเพื่อขยายอำนาจและอาณาเขต ตลอดจนมีการแต่งงานเพื่อสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ และดินแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นชุมทางการค้ามาตั้งแต่โบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดินแดนในแถบหมู่เกาะเป็นแหล่งเครื่องเทศที่มีบทบาทสำคัญในการค้าของพ่อค้าจากที่ต่าง ๆ ทั่วโลก

2.1 อินโดนีเซียยุคอาณานิคม

การเข้ามาของอาณานิคมสู่ภูมิภาคนี้ซึ่งเป็นผลสำเร็จของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ ได้นำเอาความเปลี่ยนแปลงหลายอย่างมาสู่ดินแดนต่าง ๆ รวมถึงหมู่เกาะอินโดนีเซีย ชาติที่ประสบความสำเร็จในการครอบครองหมู่เกาะอินโดนีเซียคือเนเธอร์แลนด์ โดยเริ่มแรกได้ตั้งบริษัทการค้า คือบริษัทอินเดียตะวันออกของเนเธอร์แลนด์ หรือ VOC ซึ่งได้ดำเนินการอยู่เกือบ 200 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1602-1800 แม้ชื่อจะเป็นบริษัทการค้าแต่อำนาจของ VOC มีมหาศาลจากการแทรกแซงอิทธิพลทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ผ่านการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองของอาณาจักรพื้นเมืองในหมู่เกาะอินโดนีเซีย แต่ในที่สุด VOC ได้ล้มละลายและยุติบทบาทลง รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้เข้าบริหารการปกครองดินแดนหมู่เกาะอินโดนีเซียแทนและได้ใช้นโยบายหลากหลายในการปกครองดินแดนอาณานิคมอินโดนีเซีย ตั้งแต่นโยบายบังคับเพาะปลูก นโยบายเสรีนิยม และนโยบายจริยธรรม เนเธอร์แลนด์ปกครองอินโดนีเซียเป็นเวลาประมาณ 350 ปี ภายใต้การปกครองของอาณานิคม ความคิดและขบวนการชาตินิยมได้ก่อตัวขึ้นมา

สถานการณ์ความตื่นตัวของบรรดานักชาตินิยมดำเนินไปถึงจุดสูงสุดในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อญี่ปุ่นรุกรานดินแดนต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่วนใหญ่ตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตก นักชาตินิยมอินโดนีเซียมีความหวังว่าญี่ปุ่นจะช่วยให้อินโดนีเซียได้รับเอกราช แม้ว่าการยึดครองอินโดนีเซียโดยญี่ปุ่นจะทำให้อินโดนีเซียถูกขูดรีดทรัพยากรและแรงงานอย่างมาก แต่การเข้ามาของญี่ปุ่นทำให้นักชาตินิยมรู้สึกว่าเอกราชอยู่ไม่ไกล ญี่ปุ่นได้ตั้งกองกำลังต่าง ๆ ขึ้นมามากมาย ก่อนหน้าที่ญี่ปุ่นจะแพ้สงคราม ญี่ปุ่นได้สนับสนุนให้นักชาตินิยมอินโดนีเซียเตรียมการสำหรับการเป็นเอกราช มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบการเตรียมการเพื่อเอกราชของอินโดนีเซีย” (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia หรือ BPUPKI) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1945 เพื่ออภิปรายถึงประเด็นการเตรียมการเพื่อไปสู่เอกราชของอินโดนีเซีย

ในช่วงก่อนการประกาศเอกราชของอินโดนีเซียใน ค.ศ. 1945 ได้มีการประชุมระหว่างผู้นำชาตินิยมต่าง ๆ ถึงอนาคตของ “รัฐอินโดนีเซีย” ที่จะเกิดขึ้นใหม่ มีผู้เสนอว่าควรจะเป็นรูปแบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย รัฐอำนาจนิยม ตลอดจนรัฐอิสลาม และได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศราวกลางปี 1945 พรรคมัสยูมี (Musyumi) ได้เรียกร้องให้อิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งซูการ์โนได้พยายามที่จะประนีประนอมด้วยการประกาศ “หลักปัญจศีลา” (Pancasila) ในฐานะเป็นอุดมการณ์ของรัฐ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 1945 ปัญจศีลา ประกอบด้วย 1) ความเชื่อในพระเจ้าองค์เดียว 2) หลักมนุษยนิยม 3) เอกภาพของชาติ 4) ประชาธิปไตยอันเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันผ่านผู้แทน 5) ความยุติธรรมทางสังคม และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้กับชาติที่กำลังจะถือกำเนิดขึ้น ซึ่งซูการ์โนเองเห็นว่า “อินโดนีเซีย

ไม่ควรเป็นรัฐอิสลาม และไม่ควรเป็นรัฐทางศาสนาด้วย แต่ควรมีหลักปรัชญาทางศาสนาของรัฐที่มีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในพระเจ้าองค์เดียวตามแต่ละศาสนา" ซูการ์โนได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันทั้งจากผู้สนับสนุนเสรีประชาธิปไตยและรัฐอำนาจนิยม เนื่องจากเกรงว่ารัฐอิสลามจะแยกตัวออกไปก่อนที่จะเป็นเอกราช (Elson, 2009)

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม นักชาตินิยมอินโดนีเซียนำโดยซูการ์โนและโมฮัมหมัด ฮัตตา (Mohammad Hatta) จึงได้ประกาศเอกราชในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 เพียงสองวันหลังจากที่ญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1945 เบื้องหลังการประกาศเอกราชของอินโดนีเซียก็เต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวายและความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างนักชาตินิยมรุ่นอาวุโสกับนักชาตินิยมรุ่นเยาว์ โดยนักชาตินิยมรุ่นอาวุโส เช่น ซูการ์โนและฮัตตา ต้องการรอดูท่าทีของญี่ปุ่นก่อนแล้วค่อยเคลื่อนไหว แต่นักชาตินิยมรุ่นเยาว์มีความคิดว่าอินโดนีเซียต้องประกาศเอกราชทันที พวกเขาจึงได้ทำการลักพาตัวซูการ์โนและฮัตตาไปเพื่อให้ทั้งสองคนร่างคำประกาศเอกราช ซึ่งซูการ์โนได้อ่านคำแถลงการณ์ประกาศเอกราชของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 โดยซูการ์โนเป็นประธานาธิบดี และฮัตตาเป็นรองประธานาธิบดี

เรื่องการกำหนดรูปแบบการปกครองบริหารประเทศเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นระหว่างนักชาตินิยมที่ต้องการให้อินโดนีเซียเป็นประเทศทางโลกกับนักชาตินิยมฝั่งศาสนาที่ต้องการให้อินโดนีเซียเป็นรัฐอิสลาม ผู้นำนักชาตินิยมในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งซูการ์โนและฮัตตามีความเห็นว่าอินโดนีเซียควรจะเป็นประเทศสาธารณรัฐในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ด้วยเล็งเห็นว่าอินโดนีเซียประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา ความเชื่อ ตลอดจนอุดมการณ์ หากใช้กฎหมายอิสลามจะก่อให้เกิดความสับสนและขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวมุสลิมกับกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอื่น ๆ ในที่สุดอินโดนีเซียจึงกลายเป็นประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยในการบริหารประเทศ

2.2 อินโดนีเซียยุคประธานาธิบดีซูการ์โน

อินโดนีเซียหลังจากการประกาศเอกราชในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ต้องประสบกับปัญหานานัปการ ทั้งปัญหาการที่ประเทศเจ้าอาณานิคมเนเธอร์แลนด์ไม่ยอมรับการประกาศเอกราชของอินโดนีเซีย ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากยุคสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาความแตกแยกทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศ

ความพยายามที่จะสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอินโดนีเซียในยุคหลังการได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เป็นไปด้วยความโกลาหลวุ่นวายและไม่มีเสถียรภาพ อินโดนีเซียจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 1955 ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1950-1959 อินโดนีเซียมีรัฐบาลผสมถึง 7 ชุด มีคณะรัฐมนตรีประมาณ 25 คณะ มีเพียง

7 คณะ ที่อยู่ในวาระตั้งแต่เวลา 12-13 เดือน, 12 คณะอยู่ตำแหน่งระหว่าง 6-11 เดือน และ 6 คณะอยู่ในวาระแค่เพียง 1-4 เดือน ซึ่งสะท้อนว่าการเมืองอินโดนีเซียไม่มีเสถียรภาพ (Feith, 2006)

ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเกิดจากความอ่อนแอของผู้นำในการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง ได้แก่ความอ่อนแอของสถาบันการเมือง ความอ่อนแอของพรรคการเมือง และพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาเศรษฐกิจมีพื้นฐานจากการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบรวดเร็ว ซึ่งจำเป็นต้องมีแรงงานที่มีฝีมือ แต่ประชาชนไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้ทันต่อการเติบโตของอุตสาหกรรม ทำให้มีคนว่างงานจำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง ปัญหาของอินโดนีเซียคือการที่รัฐบาลต้องพยายามทำให้อัตราการจ้างแรงงานรองรับจำนวนแรงงานที่มีอยู่จริงได้ ซึ่งภาวะเช่นนี้นำไปสู่การถูกชักจูงหรือมีแรงจูงใจที่จะก่อความรุนแรงได้ง่าย

นอกจากนั้นช่วงปลายทศวรรษ 1950 จนถึงต้นทศวรรษ 1960 อินโดนีเซียประสบปัญหากลุ่มกบฏต่าง ๆ ทั้งขบวนการดารุล อิสลาม (Darul Islam) ที่ต้องการสร้างรัฐอิสลามอินโดนีเซีย และกบฏที่บูกิต ติงกี (Bukit Tinggi) เมืองปาดัง เกาะสุมาตรา นำโดยกลุ่มนายพลกองทัพบกที่เกาะสุมาตรา โดยใช้ชื่อว่า “รัฐบาลปฏิวัติแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย” หรือ Revolutionary Government of the Republic of Indonesia (PRRI) กลุ่มกบฏนี้ได้ขยายอิทธิพลไปยังเกาะสุลาเวสีและหมู่เกาะทางทิศตะวันออก

ท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมืองนั้น ซูการ์โนได้ประกาศระบบการเมืองแบบใหม่ที่ตั้งอยู่บนหลักการ “ร่วมแรงร่วมใจ” (gotong royong) ซึ่งเป็นแนวคิดปรัชญาดั้งเดิมของชวา และเสนอว่าระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะถูกแทนที่ด้วยสิ่งที่เรียกว่า “การปรึกษาหารือ” หรือมูชาวาระห์ (*musyawarah*) ซึ่งเป็นแนวคิดของชวาเช่นกัน ซึ่งแนวคิดมูชาวาระห์นี้จะปรึกษาหารือจนกว่าจะได้มติเอกฉันท์ หรือมูฟากัต (*mufakat*) (Kusmayati, 1994, p. 51) โดยซูการ์โนได้รับการสนับสนุนจากนายพลนาซูตียน (Nasution) ซึ่งเป็นหลักประกันว่าทหารจะไม่เข้าไปแย่งชิงอำนาจหากแต่จะเล่นบทบาทที่สำคัญในการบริหารประเทศ ทั้งหมดนี้นำไปสู่การเรียกช่วงเวลานี้ว่าเป็นยุค “ประชาธิปไตยแบบชี้นำ” ภายใต้ระบบทางการเมืองแบบใหม่นี้ที่ให้ความสำคัญกับความเห็นพ้องต้องกัน ลัทธิกรรมสิทธิ์รวมหมู่ และชาตินิยม ทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอลง

ระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำของซูการ์โนมุ่งสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ “ภายใต้การนำของซูการ์โน” มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1945 กลับมาใช้ใหม่ ส่งผลให้ซูการ์โนมีอำนาจเบ็ดเสร็จ และอำนาจเต็มที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาล

ในยุคนี้ซูการ์โนยังได้ประกาศหลักการสำคัญที่เรียกว่า “นาซาคอม” (NASAKOM) ซึ่งหมายถึง ชาติ (Nasional), ศาสนา (Agama) และคอมมิวนิสต์ (Komunis) โดยเขาได้อธิบายว่าศาสนาอิสลามกับแนวคิดคอมมิวนิสต์นั้นไปด้วยกันได้ (Winata & Purwanignsih, 2017) การใช้

หลักการ “นาซาคอม” นี้ทำให้บรรดานายทหารไม่ค่อยพอใจ เพราะเป็นการชูบทบาทและความสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย หรือ PKI มากเกินไปในความคิดของพวกเขา และก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะความไม่ไว้วางใจกันระหว่างกองทัพกับ PKI

ในช่วงครึ่งหลังปี ค.ศ. 1965 ท่ามกลางกระแสความขัดแย้งและข่าวลือว่ากลุ่มต่าง ๆ เตรียมการจะทำรัฐประหาร วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1965[3] กลุ่มขบวนการที่นำพลโทอุนตุง (Untung) นายทหารสังกัดกองทัพอากาศและเป็นสมาชิกของ PKI ได้พยายามลักพาตัวนายทหารระดับสูง 6 นาย และพลทหาร 1 นาย ไปทรมานและสังหาร บางส่วนเสียชีวิตที่บ้านพัก บางส่วนถูกสังหารและร่างถูกทิ้งลงในบ่อน้ำร้างในบริเวณลูบัง บัวยา (Lubang Buaya) เขตชานเมืองของจาการ์ตา ขบวนการนี้ประกาศวัตถุประสงค์ว่าต้องการยึดอำนาจในการบริหารประเทศ แต่ทว่าไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อพลโทซูฮาร์โตได้นำกองกำลังเข้าปราบปรามขบวนการดังกล่าว และสามารถควบคุมความวุ่นวายที่เกิดขึ้นได้ เหตุการณ์เกสตาปูนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การยุบ PKI การกวาดล้างสมาชิกพรรคและผู้สนับสนุน นับเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศอินโดนีเซีย และเหตุการณ์นี้ยังนำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของประธานาธิบดีซูการ์โนด้วย ในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1966 ซูการ์โนได้มอบอำนาจในการฟื้นฟูระเบียบและความมั่นคงของชาติให้แก่ซูฮาร์โต โดยมีหนังสือมอบอำนาจที่รู้จักกันในนาม “หนังสือมอบอำนาจวันที่ 11 มีนาคม” (Surat Perintah Sebelas Maret) หลังจากนั้นเพียงหนึ่งวันซูฮาร์โตได้ประกาศยุบ PKI คำสั่งนี้ได้รับความเห็นชอบโดยกฤษฎีกาสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราว ฉบับที่ XXV/MPRS/1966 ซูฮาร์โตยังได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยที่ซูการ์โนยังคงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จนเดือนมีนาคม ค.ศ. 1967 สภาได้ถอดถอนซูการ์โนออกจากตำแหน่งและได้แต่งตั้งซูฮาร์โตขึ้นดำรงตำแหน่งรักษาการประธานาธิบดี นับเป็นการสิ้นสุดยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำของซูการ์โนอย่างเป็นทางการ (Ricklefts, 2001)

2.3 อินโดนีเซียยุคอำนาจนิยมภายใต้ประธานาธิบดีซูฮาร์โต : ประชาธิปไตยแบบปัญจศีลา

ประธานาธิบดีซูฮาร์โตขึ้นมามีอำนาจหลังจากเหตุการณ์เกสตาปูเมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1965 ช่วงเวลาที่ซูฮาร์โตขึ้นมานั้นเป็นช่วงที่โลกอยู่ใน “ระเบียบใหม่ของโลก” ที่นำเสนอโดยสหรัฐอเมริกา ยุคนี้ถูกเรียกว่า “ยุคระเบียบใหม่” โดยมีนัยว่าอินโดนีเซียได้เข้าสู่ยุคใหม่ ซูฮาร์โตได้ดำเนินนโยบายที่ตรงข้ามกับยุคของซูการ์โนทุกประการ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งคือการหันหน้าเข้าหาขั้วการเมืองฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐอเมริกา

[3] เหตุการณ์ดังกล่าวมีชื่อในภาษาอินโดนีเซียว่า “เกสตาปู” (Gestapu) ย่อมาจาก Gerakan September Tiga puluh ซึ่งแปลว่าขบวนการวันที่ 30 กันยายน

และเน้นนโยบายการพัฒนาประเทศ ในช่วงต้นของยุคระเบียบใหม่ ซูฮาร์โตได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ องค์กรศาสนา นักธุรกิจ และนักศึกษา

ในสมัยซูการ์โนมีพรรคการเมืองทั้งสิ้น 10 พรรค ต่อมาหลังจาก PKI ถูกยุบจึงเหลือ 9 พรรคในยุคระเบียบใหม่ ใน ค.ศ. 1970 รัฐบาลซูฮาร์โตประกาศให้พรรคการเมืองปรับตัวรวมกันเหลือแค่ 3 พรรค ได้แก่ 1) Golkar เป็นกลุ่มทางการเมืองที่ประกอบไปด้วยกลุ่มอาชีพต่าง ๆ 2) กลุ่มทางศาสนา รวมพรรคมุสลิมต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นพรรค PPP (Partai Persatuan Pembangunan) ประกอบด้วย 4 พรรค NU, Parmusi, Partai Sarekat Islamijah - PSII และ Persatuan Tarbijah Islamijah - Perti 3) กลุ่มชาตินิยม รวมพรรคที่เหลือเข้าเป็นพรรค PDI (Partai Demokrasi Indonesia) ประกอบด้วย 5 พรรค ได้แก่ พรรค PNI, Parkindo, Partai Katolik, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia - IPKI และ Murba

วัง กุงวู (Gungwu, 2009, p. xiv) เสนอว่าแม้ว่าการใช้ประชาธิปไตยแบบชี้นำในยุคซูการ์โนจะไม่ประสบความสำเร็จ และถึงจุดสิ้นสุดหลังจากเกิดการปฏิวัติที่ล้มเหลวในเหตุการณ์เกสตาปู แต่สังคมการเมืองของอินโดนีเซียก็ไม่ได้หลุดพ้นจากการ “ชี้นำ” ประชาธิปไตยในอินโดนีเซียในยุคซูฮาร์โตที่ใช้นิยามว่าเป็นประชาธิปไตยแบบปัญจศีลาก็คือประชาธิปไตยที่มีการชี้นำเช่นกัน

สิ่งที่เป็นฐานค้ำจุนอำนาจของซูฮาร์โต ได้แก่ กองทัพ ระบบราชการ กฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ และการควบคุมทางสังคมอย่างเข้มข้น และแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งทุก 5 ปี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอินโดนีเซียเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในยุคระเบียบใหม่เนื่องจากซูฮาร์โตสามารถคุมสภาที่ปรึกษาประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ ใช้กองทัพเป็นเครื่องมือทั้งทางการเมืองในสภาและการปราบปรามกลุ่มนักศึกษาและประชาชนที่ออกมาต่อต้าน

แม้ว่ารูปแบบการปกครองในยุคระเบียบใหม่จะไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ในยุคของซูฮาร์โต ประเทศอินโดนีเซียมีตัวเลขความเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายอย่างที่เคยถูกละเลยในช่วงยุคซูการ์โน และเป็นยุคที่มีความพยายามในการบูรณาการประเทศ แม้ว่าจะใช้นโยบายแข็งกร้าวและกำลังบังคับในการบูรณาการนั้นก็ตาม

2.4 การสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่กับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

วิกฤตค่าเงินและวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียช่วง ค.ศ. 1997-1998 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประเทศอินโดนีเซียและเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้การต่อต้านอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตรุนแรงมากขึ้น โดยกลุ่มนักศึกษาเป็นหัวหอกในการต่อต้านเช่นเคยและได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากประชาชน วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นลุกลามไปสู่การเกิดวิกฤตทางการเมืองและความเชื่อมั่นของประชาชน

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997-1998 ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจของอินโดนีเซีย นำไปสู่การประท้วงของนักศึกษาและประชาชนและลุกลามกลายเป็นการจลาจลในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 แรงกดดันจากต่างชาติ ความแตกแยกในกองทัพ และการถอนตัวของบรรดารัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ทำให้ในที่สุดซูฮาร์โตได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 โดยมีบาคารุดดิน จูซุฟ ฮาบีบี (Bacharuddin Jusuf Habibie) รองประธานาธิบดีสาบานตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีต่อจากซูฮาร์โต ถือเป็นการสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ และทำให้อินโดนีเซียกลับคืนสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง

3. การปฏิรูปและตัวแสดงทางการเมือง : พรรคการเมือง และสถาบันทางการเมือง

การปฏิรูปทางการเมืองในอินโดนีเซียส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ประชาธิปไตยของอินโดนีเซียตั้งมั่น โดยตัวแสดงทางการเมืองที่บทความนี้เน้นศึกษาได้แก่ พรรคการเมือง และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในพัฒนาการทางการเมืองและประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย

3.1 การปฏิรูปการเมืองตั้งแต่สมัยรัฐบาลฮาบีบีจนถึงรัฐบาลซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono)

3.1.1 การปฏิรูปการเมืองสมัยรัฐบาลฮาบีบี (ค.ศ. 1998-1999)

แม้ว่าฮาบีบีจะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีด้วยการลาออกของซูฮาร์โตและเขาเองก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุคระเบียบใหม่ แต่ในสมัยที่เขาดำรงตำแหน่งได้มีการปฏิรูปประเทศในหลายด้าน การปฏิรูปด้านแรกที่รัฐบาลฮาบีบีกระทำเป็นลำดับแรกสุดคือการปฏิรูปทางการเมือง มีการกำหนดให้นักวิชาการวางแผนการปฏิรูปการเมือง โดยนโยบายสำคัญคือการสนับสนุนให้แก้ไขกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 ให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น มีการออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยสถานภาพรัฐสภา

1) การออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง

กฎหมายฉบับที่ 2/1999 ประกาศใช้ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 กฎหมายให้คำนิยามพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยสมัครใจของพลเมืองอินโดนีเซียด้วยจุดประสงค์ร่วมกันที่จะต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกและผลประโยชน์ของชาติและประเทศผ่านการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองต้องพัฒนาตามแบบประชาธิปไตยตามหลักปัญจศีลา ยึดหลักอธิปไตยปวงชนของสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยพลเมืองอินโดนีเซียอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี อย่างน้อย 50 คน ขอจัดตั้งพรรคการเมืองได้

กฎหมายระบุหน้าที่สิทธิและสิ่งที่พรรคการเมืองต้องปฏิบัติ คือให้การศึกษาทางการเมืองและกระตุ้นสำนึกทางการเมืองแก่ประชาชน นำความต้องการของชุมชนไปแปรรูปเป็นนโยบายของรัฐ สมาชิกในชุมชนได้แสดงบทบาททางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย และสิทธิของพรรคคือเข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไปและพึงได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันทุกพรรค

ผลของการออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง มีพรรคได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่มากถึง 148 พรรค แต่เป็นพรรคตามกฎหมายที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 1999 เพียง 48 พรรค ได้แก่ พรรคกรรมกร 5 พรรค พรรคมุสลิม 19 พรรค และอื่น ๆ ในขณะที่พรรคการเมืองเก่าทั้ง 3 พรรคยังคงอยู่ คือพรรค Golkar (ที่เปลี่ยนจากกลุ่มการเมืองมาเป็นพรรคการเมือง) พรรค PPP และพรรค PDI

2) การออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

นอกจากกฎหมายปลดล็อคการก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเลือกตั้งแล้ว ยังมีการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสยิ่งขึ้น มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งให้เล็กลง ทำให้พรรคการเมืองที่ถูกก่อตั้งขึ้นใหม่สามารถลงแข่งขันในการเลือกตั้งได้มากขึ้น

3) การออกกฎหมายว่าด้วยสภาผู้แทนประชาชน (DPR) และสภาที่ปรึกษาประชาชน (MPR)

เปลี่ยนบทบาทของทั้ง 2 สภาให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม สามารถที่จะตรวจสอบได้โดยไม่ต้องถูกแทรกแซงจากทหารหรือประธานาธิบดี เนื้อหาสาระสำคัญคือ การลดจำนวนที่นั่งของกองทัพในสภาที่ปรึกษาประชาชน การลงคะแนนเลือกประธานาธิบดี การจัดโครงสร้างอำนาจการบริหารใหม่ จากที่แต่เดิมสภาที่ปรึกษาประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการเลือกประธานาธิบดีและการบัญญัติฎหมาย เปลี่ยนมาเป็นอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นของสภาผู้แทนประชาชน และประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้แค่ 2 สมัย กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ผ่านการพิจารณาอย่างรวดเร็ว ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้งนี้ทำลายการผูกขาดอำนาจของกลุ่ม Golkar ในระบบสามพรรคการเมืองในที่ดำรงมาเป็นเวลาเกือบสามทศวรรษในยุคระเบียบใหม่

การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีโดยตรงเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ผลของการปฏิรูปกฎหมายสมัยประธานาธิบดีฮาบีบีทำให้มีการออกกฎหมายถึง 30 ฉบับโดยรัฐสภา ครอบคลุมทั้งด้านเสรีภาพสื่อ การตั้งพรรคการเมืองและสหภาพแรงงาน การปล่อยนักโทษการเมือง จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีแค่สองสมัย และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3.1.2 การปฏิรูปการเมืองสมัยรัฐบาลอับดูร์ระมาน วาฮิด (Abdurrahman Wahid) (ค.ศ. 1999-2001)

ใน ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลของวาฮิดมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้มีความชัดเจน (National Democratic Institute for International Affairs, 2000, pp. ii, 7-8) และในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สองนี้ได้มีการวางกรอบใหม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติของส่วนจังหวัดและภูมิภาคมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งจะเป็นการเลือกตั้งครั้งถัดไป (National Democratic Institute for International Affairs, 2000, p. 9)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาที่ปรึกษาประชาชน การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สองอนุญาตให้สภาที่ปรึกษาประชาชนจัดการประชุมสภาสามัญประจำปีเพื่ออภิปรายและรับฟังรายงานประจำปีของสถาบันรัฐระดับสูงและประธานาธิบดี รวมถึงจะมีการประเมินรายงานความรับผิดชอบของประธานาธิบดี นอกจากนี้สภาผู้แทนประชาชนสามารถจัดการประชุมสภาวิสามัญได้เพื่อเปลี่ยนประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถาวรและเพื่อประเมินและรับฟังรายงานความรับผิดชอบของประธานาธิบดี (National Democratic Institute for International Affairs, 2000, p. 9) หากสภาที่ปรึกษาประชาชนปฏิเสธรายงานความรับผิดชอบของประธานาธิบดีในตอนปิดการประชุมสภาสามัญ ประธานาธิบดีไม่สามารถลงรับสมัครเป็นประธานาธิบดีในสมัยหน้าได้อีก อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีมีสิทธิชี้แจงหากรายงานความรับผิดชอบไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนประชาชน สภาผู้แทนประชาชนมีสิทธิถอดถอนประธานาธิบดีหากการชี้แจงของประธานาธิบดีไม่เป็นที่ยอมรับ

กฤษฎีกาของสภาที่ปรึกษาประชาชนได้ปฏิรูปลำดับชั้นของกฎหมายอินโดนีเซีย นำไปสู่ระบบตุลาการที่มีอิสระและหลักนิติธรรมที่ดีขึ้น กฤษฎีการะบุว่าปัญจศีลา กฎหมายจารีต และรัฐธรรมปี 1945 และส่วนแก้ไขเป็นแหล่งของการบัญญัติกฎหมาย โดยลำดับขั้นของกฎหมายมีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญปี 1945 และส่วนแก้ไข
2. กฤษฎีกาของสภาที่ปรึกษาประชาชน
3. กฎหมาย
4. กฎระเบียบของรัฐแทนกฎหมาย
5. กฎระเบียบของรัฐ
6. คำสั่งประธานาธิบดี
7. กฎระเบียบท้องถิ่น

ข้อ 4 กฎระเบียบของรัฐแทนกฎหมายสามารถออกโดยประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้นและต้องได้รับการลงสัตยาบันโดยสภาผู้แทนประชาชน และจำกัดอยู่ที่เป้าหมายของการบริหารงานของรัฐและรัฐบาลเท่านั้น สิ่งที่เกิดเป็นครั้งแรกคือข้อ 7 กฎระเบียบท้องถิ่นที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติคือฝ่ายนิติบัญญัติของส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่จังหวัดและส่วนอำเภอ โดยลำดับชั้นของกฎหมายที่ต่ำกว่าจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงกฎหมายที่สูงกว่า การตัดสินของรัฐหรือตัวแทนของรัฐบาลและศาลฎีกาต้องเป็นไปตามลำดับขั้นของกฎหมาย การทบทวนการพิจารณาคดีของรัฐธรรมนูญกับกฤษฎีภาของสภาที่ปรึกษาประชาชนและกฎหมายเป็นหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชน ศาลฎีกาสามารถออกความเห็นให้คำปรึกษาได้ (National Democratic Institute for International Affairs, 2001, p. 9)

3.1.3 การปฏิรูปการเมืองสมัยรัฐบาลเมกาวตี ซูการ์โนปุตรี (Megawati Sukarnoputri) (ค.ศ. 2001-2004)

ในสมัยประธานาธิบดีเมกาวตี ซูการ์โนปุตรีมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งที่สามใน ค.ศ. 2001 ที่ส่งผลสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งที่สามนั่นเอง (Bünte & Ufen, 2009, p. 15) สภาผู้แทนประชาชนมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย แก้ไขงบประมาณ ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐอื่น ๆ ลงมติเห็นชอบคำสั่งประธานาธิบดี และให้ความเห็นชอบหรือแสดงความคิดเห็นต่อการแต่งตั้งศาลและประธานาธิบดี

มีการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยมีฐานะเทียบเท่าศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนพิจารณาคดีว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตัดสินยุบพรรคการเมือง แก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจทางรัฐธรรมนูญของสถาบันต่างๆ ของรัฐ ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งทั่วไป และเสนอความคิดเห็นในกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี (Indrayana, 2008, p. 202; National Democratic Institute for International Affairs, 2001, p. 6) สภาผู้แทนประชาชนมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย แก้ไขงบประมาณ ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐอื่น ๆ ลงมติเห็นชอบคำสั่งประธานาธิบดี และให้ความเห็นชอบหรือแสดงความคิดเห็นต่อการแต่งตั้งศาลและประธานาธิบดี การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สามนี้เป็นการลบล้างระบบประธานาธิบดีมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติที่เคยถูกใช้มาในช่วงยุคระเบียบใหม่

ใน ค.ศ 2002 มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งที่สี่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เป็นรูปธรรมที่สุดคืออำนาจของสภาที่ปรึกษาประชาชนในการแต่งตั้งประธานาธิบดีจะถูกแทนที่ด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีโดยตรงในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 (Lindsey, 2002, p. 267) โดยผู้ลงสมัครการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีต้องลงสมัครเป็นคู่โดยจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคหรือพรรคร่วมก็ได้ในการเลือกตั้งโดยตรงรอบแรก คู่ผู้สมัครที่ได้รับการลงคะแนนมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ หรืออย่างน้อย 20 เปอร์เซ็นต์ของ

การลงคะแนน อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจังหวัดต่าง ๆ จะถือว่าได้รับชนะในการเลือกตั้ง ถ้าไม่มีคู่ผู้สมัครที่ได้คะแนนตามเกณฑ์นี้ คู่ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองลำดับแรกจะมาแข่งขันกันต่อในรอบที่สอง

สาระสำคัญอีกประการในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งที่สี่คือการระบุเกี่ยวกับสถานะรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซียว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบรัฐเดี่ยวของสาธารณรัฐอินโดนีเซียไม่สามารถแก้ไขได้ (Harijanti & Lindsey, 2006, p. 138) การระบุเช่นนี้เพื่อเป็นการป้องกันข้อเสนอเรียกร้องให้อินโดนีเซียเป็นสหพันธรัฐ จากการที่หลังยุคระเบียบใหม่มีผู้เสนอแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่จาการ์ตาด้วยรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

3.1.4 การปฏิรูปการเมืองสมัยรัฐบาลซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนสมัยที่ 1 และ 2 (ค.ศ. 2004-2014)

สภาที่ปรึกษาประชาชนยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและถอดถอนฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะและการลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีเช่นที่ผ่านมา ยกเว้นในกรณีพิเศษเช่นเกิดการว่างลงของตำแหน่งทั้งสองในช่วงกลางวาระของการดำรงตำแหน่ง ที่สำคัญอย่างยิ่งคือในสภาที่ปรึกษาประชาชนซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2004 สมาชิกสภาทุกคนมาจากการเลือกตั้ง และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ไม่มีที่นั่งในสภาสำหรับทหารแม้แต่ที่นั่งเดียว (Dagg, 2007, p. 49)

การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีโดยตรงส่งผลการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ตัวแทนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนประชาชนไม่ได้ลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีทำให้ไม่มีภาวะที่ทั้งสองฝ่ายขึ้นอยู่กับอีกฝ่ายส่งผลให้การปฏิบัติงานและความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายดีขึ้น การเลือกตั้งฝ่ายบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นเกิดขึ้นใน ค.ศ. 2005 ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ นายอำเภอ และนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนทั้งสิ้น (Liddle & Mujani, 2006, p. 136)

การบริหารงานในตำแหน่งประธานาธิบดีในสมัยที่สองของซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนไม่เป็นที่พอใจของผู้สนับสนุนเท่ากับในสมัยแรก เนื่องจากมีกรณีพรรคร่วมรัฐบาลเกี่ยวพันกับข้อหาคอรัปชั่น เหรัญญิกของพรรคประชาธิปไตย (Partai Demokrat) นายมูฮัมหมัด นาซารุดดิน (Muhammad Nazaruddin) ถูกตัดสินว่ารับสินบนในการประกวดราคาในกีฬาซีเกมส์ ค.ศ. 2011 ซึ่งอินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพ จากกรณีดังกล่าวนี้ส่งผลให้ความนิยมต่อประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนลดลงจาก 75 เปอร์เซ็นต์ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 เป็น 57 เปอร์เซ็นต์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2011 และ 30 เปอร์เซ็นต์ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2013 (Mietzner, 2014)

3.2 พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย

การปฏิรูปทางการเมืองหลัง ค.ศ. 1998 ที่ส่งผลต่อพัฒนาการทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยของอินโดนีเซียที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือ การออกกฎหมายปฏิรูปพรรคการเมือง ยกเลิกกฎหมายการห้ามการตั้งพรรคการเมืองที่ซูฮาร์โตเคยใช้ในยุคระเบียบใหม่ เพื่อควบคุมพรรคการเมืองที่ไม่อนุญาตให้มีการตั้งพรรคการเมืองใหม่ ที่ทำให้ซูฮาร์โตสามารถควบคุมพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้อย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากในยุคระเบียบมีแค่ 2 พรรคการเมืองกับอีก 1 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่ม Golkar ของซูฮาร์โต ทำให้กลุ่ม Golkar ชนะการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดทุกครั้ง

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมืองหลังยุคระเบียบใหม่ 4 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายหมายเลขที่ 2 ปี 1999 กฎหมายหมายเลขที่ 31 ปี 2002 พระราชบัญญัติหมายเลขที่ 2 ปี 2008 และพระราชบัญญัติหมายเลข 2 ปี 2011 กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการจัดการพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพที่สามารถจัดการการบริหารพรรคสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการบริหารพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับล่างยังคงไม่ได้มีการจัดการที่ดีมากนัก

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคเหมือนเช่นที่เคยเป็นในช่วงทศวรรษ 1950 แต่หลักการหรืออุดมการณ์ของพรรคแตกต่างจากช่วงทศวรรษ 1950 ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีอุดมการณ์ของพรรคอย่างชัดเจน อุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่ก่อตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ค่อนข้างซับซ้อน บางพรรคการเมืองระบุในธรรมนูญของพรรคว่าพรรคยึดหลักปัญจศีลาเป็นอุดมการณ์หลักของพรรค แต่ในทางปฏิบัติพรรคนั้น ๆ อาจจะมีด้านที่ชูแนวคิดอิสลามในการหาเสียงกับผู้เลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น พรรค PKB ที่ก่อตั้งโดยอับดูร์ระห์มาน วาฮิด ผู้เป็นผู้นำองค์กรมุสลิม นะห์ดลาตุล อูลามา (Nahdlatul Ulama) หรือพรรค PAN ของอามีน ราอิส (Amien Rais) อดีตผู้นำองค์กรมูฮัมมาดิยะห์ (Muhammadiyah) (Aminuddin, 2016, p. 5)

การปฏิรูปพรรคการเมืองส่งผลที่สำคัญคือการที่พรรค Golkar ไม่สามารถครอบงำการเมืองและการเลือกตั้งได้เหมือนในยุคระเบียบใหม่ ระบบการเมืองแบบเลือกตั้งของอินโดนีเซียในยุคปฏิรูปกลายเป็นระบบหลายพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงยึดติดกับพรรคการเมืองใหญ่ดั้งเดิม ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งในทุกครั้ง พรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมากคือพรรคเก่าแก่ตั้งแต่ในยุคระเบียบใหม่ เช่น พรรค PDI-P เป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดพรรคหนึ่งเป็นตัวแทนพรรคที่ไม่ใช่มุสลิมและผู้ที่ไม่ได้เคร่งครัดศาสนามากนัก ในขณะที่พรรค Golkar เป็นพรรคที่มีรากฐานพรรคที่เข้มแข็งมากโดยเฉพาะนอกเกาะชวา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการผูกขาดการดำเนินการของพรรคตั้งแต่ช่วงยุคระเบียบใหม่

ในตอนต้นของการปฏิรูปมีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองเสนอว่าการทำให้เป็นสถาบันของพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังคงอ่อนแอเนื่องจากตัวบุคคลจะโดดเด่นกว่าในการเลือกตั้งไม่ใช่พรรคการเมือง (Aminuddin, 2016, p. 2) แต่อย่างไรก็ตามมีการศึกษาอื่น ๆ ที่ชี้ว่าพรรคการเมืองในอินโดนีเซียก็มีความเป็นสถาบันมากกว่าในประเทศฟิลิปปินส์หรือไทยที่การแข่งขันภายในพรรคการเมืองเองสูงมาก ในขณะที่การแข่งขันภายในพรรคการเมืองของอินโดนีเซียมีน้อยกว่า การเมืองในพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความมั่นคงมากกว่า (Ufen, 2008)

พรรคการเมืองของอินโดนีเซียมีการร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งมากขึ้นโดยเฉพาะตั้งแต่ในการเลือกตั้งปี 2014 พรรคใหญ่ 10 พรรค แบ่งได้เป็น พรรคที่ไม่เน้นศาสนากับพรรคที่เน้นศาสนา ซึ่งในทั้งสองประเภทก็จะมีความเข้มข้นของนโยบายแตกต่างกันไป พรรค PDI-P, Golkar, Gerinda และ PD เป็นพรรคไม่เน้นศาสนา ในขณะที่พรรค PKB, PAN, PKS และ PPP เป็นพรรคศาสนาอิสลาม กลุ่มพรรคพันธมิตรที่ใหญ่ที่สุดในการเลือกตั้งปี 2014 คือกลุ่มของพรรค PDI-P, Golkar, Nasdem, Hanura, PPP และ PKB ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งพรรคที่ไม่เน้นศาสนาและพรรคที่เน้นศาสนา การที่พรรคพันธมิตรสามารถร่วมกันได้อย่างเหนียวแน่นกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในความสำเร็จทางการเมืองของประธานาธิบดีโจโก วีโดโด (Joko Widodo) (Stott, 2019, p. 4)

3.3 สถาบันทางการเมืองในยุคปฏิรูป

หลังการปฏิรูปทางการเมืองได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทในการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยอินโดนีเซีย ในที่นี้จะขอกล่าวถึง สภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ

3.3.1 สภาที่ปรึกษาประชาชนและสภาผู้แทนประชาชน

สภาที่ปรึกษาประชาชนในยุคปฏิรูปได้ถูกเปลี่ยนบทบาทและอำนาจไปอย่างมาก ในยุคระเบียบใหม่สภาที่ปรึกษาประชาชนมีอำนาจสูงสุด มีอำนาจในการออกกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการลงมติเลือกประธานาธิบดี การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่าง ๆ ส่งผลให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาที่ปรึกษาประชาชนและสภาผู้แทนประชาชน ตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 1999 สภาของอินโดนีเซียถือได้ว่าเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งที่อิสระและจะป้องกันการเกิดขึ้นของประธานาธิบดีที่เป็นเผด็จการ (National Democratic Institute for International Affairs, 1999, pp. 5-6, 15)

สภาที่ปรึกษาประชาชนลดจำนวนลงเหลือ 700 คนซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน 500 คน และสมาชิกจากการแต่งตั้ง 200 คน โดยสมาชิกจากการแต่งตั้ง 200 คนมาจากการเลือกผู้แทนส่วนภูมิภาค 5 คนจากหนึ่งจังหวัดซึ่งเป็นอำนาจของสภาในระดับจังหวัดและสมาชิกอีก 65 คน แต่งตั้งจากกลุ่มตัวแทนอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมาจากกลุ่มทางสังคมที่ได้รับ

การรับรองอย่างเป็นทางการ เช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กลุ่มผู้หญิง และกลุ่มผู้พิการ เป็นต้น (Bourchier, 2000, p. 18)

สภาผู้แทนประชาชนในยุคระเบียบใหม่มีทั้งสิ้น 500 คน ซึ่ง 75 คน ในจำนวนนี้สงวนไว้ให้ตัวแทนจากกองทัพที่มาจากการแต่งตั้ง ในการเลือกตั้งปี 1999 สัดส่วนที่นั่งสำรองลดลงจาก 75 เป็น 38 คน และสัดส่วนผู้แทนจากสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นลดลงจาก 15% เป็น 10%

สิ่งที่การปฏิรูปทำคือความพยายามที่จะลดสัดส่วนของผู้แทนประชาชนในสภาส่วนกลางและผู้แทนประชาชนจากสภาท้องถิ่นสำหรับสภาผู้แทนประชาชน และในส่วนสภาที่ปรึกษาประชาชนมุ่งลดสัดส่วนผู้แทนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและลดอิทธิพลทางการเมืองในการเลือกผู้แทนให้ได้มากที่สุด (Dagg, pp. 48-9) นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาประชาชนยังได้จำกัดวาระของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งได้วาระละ 5 ปี ได้ 2 วาระเท่านั้น (Lindsey, 2002, p. 249) ซึ่งเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจในตำแหน่งประธานาธิบดีที่เคยเกิดขึ้นในยุคระเบียบใหม่โดยเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญปี 1945 ก่อนการปฏิรูปอนุญาตให้กระทำได้

อำนาจหน้าที่อีกประการของสภาผู้แทนประชาชนที่สำคัญคือคืออำนาจในกระบวนการบัญญัติกฎหมายซึ่งในยุคระเบียบใหม่อยู่ภายใต้การครอบงำของประธานาธิบดี มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากฝ่ายบริหารมาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติจากก่อนหน้านี้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนประชาชนเป็นสภาผู้แทนประชาชนมีอำนาจในการกระบวนการนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีทำได้เพียงเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนประชาชนเท่านั้น โดยจะมีการอภิปรายร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีและสภาผู้แทนประชาชนจนได้มติร่วมกัน หลังจากนั้นร่างกฎหมายจะถูกลงนามโดยประธานาธิบดีและประกาศใช้ต่อไป

3.3.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์อำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญปี 1945 ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันรัฐระดับสูงซึ่งการดำรงอยู่และอำนาจหน้าที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญปี 1945 และกฎหมายหมายเลข 24 ปี 2003 เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญและกฎหมายหมายเลข 8 ปี 2011 เกี่ยวกับบทแก้ไขกฎหมายหมายเลข 24 ปี 2003 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ 9 คน ซึ่งลงนามแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดย 3 คนมาจากการได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี 3 คนได้รับการเสนอชื่อโดยสภาผู้แทนประชาชน และอีก 3 คนได้รับการเสนอชื่อโดยศาลฎีกา

ศาลรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียมีอำนาจสี่ประการและมีข้อผูกมัดหนึ่งข้อ โดยที่ได้รับคำสั่งจากมาตรา 24C วรรค (1) และ (2) ของรัฐธรรมนูญปี 1945 อำนาจสี่ประการของศาลรัฐธรรมนูญ คือ 1) ตรวจสอบกฎหมายในขั้นตอนแรกและสุดท้าย การตัดสินของศาลถือเป็นที่สิ้นสุดในการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ 2) ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ของสถาบันของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 3) ตัดสินยุบพรรคการเมือง และ 4) แก้ไขข้อโต้แย้งเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ศาลรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียมีหน้าที่เสริมสร้างประชาธิปไตยบนพื้นฐานของอำนาจและมีอิทธิพลต่อการตั้งมั่นของประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย

ตั้งแต่การก่อตั้งในปี 2003 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซียผ่านการพิจารณาคดีเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในวิถีทางประชาธิปไตย จนถึงปี 2015 มีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา 2,056 คดี เป็นคดีที่มีการตัดสิน 1,993 คดี และ 63 คดียังไม่ได้มีการตัดสิน และยังมีกรณีที่ส่งมาที่ศาลธรัฐธรรมนูญแต่ถูกยกฟ้อง 330 คดี ถูกปฏิเสธ 1,013 คดี ไม่รับฟ้อง 499 คดี ดึงเรื่องกลับไป 13 คดี ถอน 120 คดี และไม่มีอำนาจในการพิจารณา 5 คดี (Eddyono, 2018, p. 10) ในคดีความที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับว่าได้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียมีความมั่นคง คุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญคือก่อให้เกิดวิถีปฏิบัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ของรัฐและสิทธิมนุษยชน

3.3.3 องค์กรอิสระ

หลังการสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ การปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาการด้านประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย เช่น องค์กรควบคุมการเลือกตั้ง องค์กรปราบปรามการทุจริต องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The General Election Commission [Komisi Pemilihan Umum]) หรือ KPU เป็นคณะกรรมการอิสระที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศตามที่บัญญัติหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายหมายเลข 15 ปี 2011 คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบไปด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 คน ขั้นตอนการคัดเลือกคณะกรรมการกระทำอย่างเข้มข้นและมีการลงนามแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2012 โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต (Corruption Eradication Commission [Komisi Pemberantasan Korupsi]) ก่อตั้งขึ้นในปี 2003 โดยคณะกรรมการมาจากการคัดสรรโดยตัวแทนของภาครัฐและภาคประชาสังคม คณะกรรมการคัดสรรจะเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต 10 คน เสนอต่อสภาที่ปรึกษาประชาชน หลังจากนั้นสภาที่ปรึกษาประชาชนจะคัดเหลือ 5 คนและประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้งต่อไป กรรมการทั้ง 5 คนอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตทำงานได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ สามารถนำผู้ที่มีชื่อเสียงทางสังคมและการเมืองมาลงโทษจากข้อหาการทุจริตได้

ทำให้ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่าเป็นองค์กรอิสระที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่น

การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองดังที่กล่าวมานี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการเมืองและทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซียดำเนินไปได้อย่างดี กล่าวคือ การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองทำให้อินโดนีเซียมีสถาบันทางการเมืองที่โปร่งใส เป็นอิสระ และไม่ถูกครอบงำโดยประธานาธิบดีดังเช่นที่เกิดขึ้นในยุคระเบียบใหม่ และองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและไม่เป็นประชาธิปไตยได้อย่างแข็งขัน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร

หนึ่งในตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่หรือเป็นมากน้อยเพียงใดคือบทบาทของทหารในการเมือง หากประเทศใดเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ทหารจะไม่มีบทบาททางการเมืองเลย ทหารไม่สามารถมีหน้าที่และบทบาทอื่นใดที่นอกเหนือจากหน้าที่ในการป้องกันประเทศ ทหารจะเป็นทหารอาชีพที่แท้จริง อินโดนีเซียมีประวัติศาสตร์ที่ทหารเข้าไปมีส่วนร่วมและส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อกำเนิดประเทศ ส่งผลให้ทหารมีสถานะพิเศษในสังคม ทหารอินโดนีเซียมีบทบาททางการเมืองตลอดมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคระเบียบใหม่

4.1 กองทัพอินโดนีเซียกับ “ดวี ฟุงซี” (*dwi fungsi*) ในยุคระเบียบใหม่

ในยุคระเบียบใหม่ได้ก่อกำเนิดคำว่า “หน้าที่สองอย่าง” หรือ “ดวี ฟุงซี” ของกองทัพ กล่าวคือ กองทัพไม่ได้มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศเฉกเช่นนิยามทหารทั่ว ๆ ไป แต่กองทัพมีหน้าที่ในทางสังคมและการเมืองด้วย แม้ว่าจะมีคำเรียกบทบาทของกองทัพอินโดนีเซียว่า “ดวี ฟุงซี” หรือ “บทบาทหน้าที่สองอย่าง” ของกองทัพ แต่หากจะว่ากันตามจริงแล้วกองทัพอินโดนีเซียมีบทบาทหน้าที่มากกว่าสองด้าน ได้แก่

4.1.1 ด้านสังคมและการเมือง

กองทัพมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะในด้านสังคมการเมือง ในยุคระเบียบใหม่กองทัพมีที่นั่งในสภาผู้แทนประชาชน 75 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง และมีที่นั่งสภาท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคอีก 2,800 ที่นั่ง นายทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และกองทัพยังมีบทบาทในกลุ่ม Golkar ซึ่งในยุคระเบียบใหม่ของซูฮาร์โต กลุ่ม Golkar มีสถานะที่เป็นเพียงกลุ่มทางการเมืองแต่แท้จริงแล้วเล่นบทบาทเสมือนเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาล

4.1.2 ด้านเศรษฐกิจ

กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1950 เพื่อหารายได้เข้าหน่วยกรมกองของตน เนื่องจากว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ทหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมายหลายอย่าง เช่นลักลอบขนสินค้าเถื่อน เก็บค่าคุ้มครอง ธุรกิจเหล่านี้เป็นรายได้ของทหารโดยเฉพาะในเกาะรอบนอก (เกาะอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกาะชวา) นอกจากนี้ทหารยังเข้าไปพัวพันกับการผูกขาดบังคับซื้อพืชผลของประชาชนในราคาต่ำกว่าราคาตลาดเพื่อไปป้อนให้บริษัทที่ทหารหนุนหลังอยู่ (Robinson, 2009, pp. 250-251)

4.1.3 ด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

กองทัพมีหน้าที่ในการรักษาความสงบและความขัดแย้งภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในด้านศาสนาหรือกลุ่มชาติพันธุ์ การปราบปรามกลุ่มกบฏต่าง ๆ การก่อการจลาจล กองทัพอินโดนีเซียมีทั้งหมด 10 ภูมิภาค แต่ละกองทัพภูมิภาคแบ่งเป็นระดับย่อยลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน ในระดับหมู่บ้าน ด้วยโครงสร้างเช่นนี้ทำให้กองทัพสามารถสร้างอิทธิพลต่อการเมืองได้ในทุกระดับ รวมถึงการควบคุม “ทหารบ้าน” หรือองค์กรกึ่งทหาร

จะเห็นได้ว่าทหารอินโดนีเซียมีบทบาทและหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติของกองทัพอย่างมากมาย ยิ่งไปกว่านั้นกองทัพยังมีบทบาทในการปราบปรามประชาชนที่ลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาล โดยเฉพาะในยุคระเบียบใหม่ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ที่มีกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน เช่น อาเจะห์ ติมอร์ตะวันออก และปาปัวตะวันตก รวมถึงการข่มขู่ คุกคาม การลักพาตัว และลอบสังหารผู้นำนักศึกษา นักกิจกรรม นักเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลและกองทัพ นำไปสู่การที่กองทัพถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยนักเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิมนุษยชนและปัญญาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

ทหารมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการอยู่ในอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โต อำนาจของกองทัพมีมากล้น กองทัพอินโดนีเซียในยุคระเบียบใหม่มีชื่อว่า Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Republic of Indonesia Armed Forces) หรือเรียกโดยย่อว่า ABRI ซึ่ง ABRI นี้แปลตรงตัวว่า “กองกำลังติดอาวุธแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย” ซึ่งนอกจากจะประกอบไปด้วยสามเหล่าทัพ อันได้แก่ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศแล้ว ใน ABRI นี้ยังรวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย หมายความว่าตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยกองทัพอินโดนีเซีย

ในช่วงทศวรรษ 1980 อำนาจของกองทัพในฐานะผู้ค้ำจุนตำแหน่งประธานาธิบดีเริ่มเสื่อมคลายลง การแต่งตั้งนายพลและตำแหน่งรัฐมนตรีต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความสนิทใกล้ชิดกับซูฮาร์โตเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดความแตกแยกภายในกองทัพเป็นฝักเป็นฝ่าย ซึ่งจะเห็นความแตกแยกนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นในยุคปฏิรูป

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังยุคระเบียบใหม่

หลังการสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ อินโดนีเซียมีรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือนครั้งแรกในช่วง ค.ศ. 1999-2001 แต่ช่วง ค.ศ. 2001-2004 ก็กลับสู่รัฐมนตรีที่เป็นทหารอีกครั้งในสมัยประธานาธิบดีเมกาวตี ซูการ์โนบุตรี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการต่อรองและบทบาทของทหารที่กลับมามีมากขึ้น ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีซูซีโล บัมบังยูโดโยโน ค.ศ. 2004-2009 รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือน และในสมัยรัฐบาลโจโก วีโดโด มีอดีตนายทหารดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ ค.ศ. 2014-2019 และสมัยปัจจุบัน (2022) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมคือ ปราโบโว ซูเบียนโต (Prabowo Subianto) นายทหารคนสำคัญที่เคยลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีกับโจโก วีโดโดมาแล้วสองสมัย เป็นอดีตบุตรเขยของประธานาธิบดีซูฮาร์โตและยังมีคดีพัวพันกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณี ผู้ซึ่งผันตัวเองมาเป็นนักการเมืองและเคยลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2014

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนยุคโจโก วีโดโดโดยเฉพาะในสมัยที่สองมีความประนีประนอมอย่างเห็นได้ชัด ช่วงก่อนการเลือกตั้งปี 2019 ผู้นำระดับสูงของกองทัพได้เสนอว่าให้บรรจุนายทหารในระบบราชการพลเรือน ข้อเสนอนี้ทำให้บรรดานักกิจกรรมผู้สนับสนุนประชาธิปไตยเป็นกังวล เพราะข้อเสนอนี้คือการพยายามรื้อฟื้นวาทกรรม “ดวี ฟุงซี” ของทหารกลับมาใหม่ และเป็นความเสื่อมถอยของประชาธิปไตย จนนำไปสู่คำถามว่าจะมีโอกาสที่อินโดนีเซียจะถอยหลังเข้าคลองกลับไปสู่ยุคอำนาจนิยมหรือไม่ ประธานาธิบดีแม้ว่าโจโกวีจะชนะคู่แข่งอย่างปราโบโว ซูเบียนโต ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้

การที่ทหารยังเข้ามาพัวพันกับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งปราโบโวให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหลังการเลือกตั้ง นอกจากนี้โจโกวียังได้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับอดีตนายทหารหลายคนรวมถึงวิรันโต (Wiranto) อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดในช่วงวาระสุดท้ายของยุคระเบียบใหม่ ผู้ซึ่งยังมีมลทินในปฏิบัติการของทหารที่ติมอร์ตะวันออกในช่วงก่อนและหลังการลงประชามติแยกตัวออกจากอินโดนีเซีย และยังมีอดีตนายทหารหลายคนเข้าไปทำงานหรือมีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของโจโกวี สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้คนอินโดนีเซียบางกลุ่มเริ่มกังวลว่านี่จะเป็นสัญญาณการจะกลับมาของ “ดวี ฟุงซี” ของทหารหรือไม่

รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนคนแรก จูโวโน ซูดาร์โซโน (Juwono Sudarsono - ดำรงตำแหน่งสองช่วงระหว่าง ค.ศ. 1999-2000 และ ค.ศ. 2004-2009) ต่อจากนายพล วิรันโต ได้มีบทบาทสำคัญในสนับสนุนการเข้าควบคุมธุรกิจทหารโดยรัฐบาล แต่กระนั้นก็ตามหลังการปฏิรูปธุรกิจทหาร ยังพบว่ากองทัพมีมูลนิธิถึง 23 มูลนิธิ สหกรณ์มากกว่า 1,000 แห่ง และมีบริษัท 55 บริษัท ซึ่งเป็นที่สงสัยกันว่าธุรกิจเหล่านี้ของทหารเป็นธุรกิจในพื้นที่สีเทา พัวพันกับการก่อ

อาชญากรรม การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการคอรัปชั่น และการตั้งมูลนิธิของหน่วยงานต่าง ๆ ของกองทัพก็เพื่อที่จะใช้ชื่อว่า “มูลนิธิ” บังหน้าในการดำเนินธุรกิจและการฟอกเงิน

ตั้งแต่ยุคปฏิรูปเป็นต้นมางบประมาณของกองทัพเพิ่มขึ้นทุกปี แต่งบประมาณที่กองทัพเสนอขอกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติยังเป็นตัวเลขที่ต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้งบประมาณของกองทัพต่ำกว่า 1 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ของประเทศ

นอกจากการปฏิรูปทางการเมืองแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญต่อการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังจากยุคระเบียบใหม่คือความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียมีความเข้มแข็งมากและเติบโตมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 แม้ในขณะที่รัฐบาลควบคุมการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านทางการเมืองต่าง ๆ อย่างเข้มข้น แต่นักเคลื่อนไหวในองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ก็ทำงานอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน (Lembaga Bantuan Hukum) หรือ LBH เป็นต้น

เมื่อเข้าสู่ยุคปฏิรูปองค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมคอยทำหน้าที่จับตาดูการทำงานของรัฐบาลรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร องค์กรภาคประชาสังคมมักจะลุกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์การที่นายทหารยังคงมีตำแหน่งในรัฐบาลหรือในกรณีที่ประธานาธิบดีโจโก วีโดโดแต่งตั้งปราโบโว ซูเบียนโต ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักถึงการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มอำนาจกองทัพ

5. สรุป : ปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นในอินโดนีเซีย

การพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียเริ่มต้นขึ้นหลังการลาออกของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในปี 1998 และเป็นการกลับคืนสู่ประชาธิปไตยของอินโดนีเซียดังช่วงทศวรรษ 1950 ที่ประเทศเคยมีการปกครองด้วยรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พัฒนาการด้านประชาธิปไตยของอินโดนีเซียหลังยุคซูฮาร์โตนำไปสู่การที่เสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชนดีขึ้น ความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียที่เด่นชัดคือ การยกเลิกบทบาททหารในทางการเมือง ประชาสังคมมีบทบาทในการวางแผนนโยบายมากขึ้น เสรีภาพของสื่อที่เพิ่มมากขึ้น และการขยายบทบาทของพรรคการมือง

ความสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียได้ลบล้างสมมติฐานของนักวิเคราะห์ที่เคยทำนายว่าการพัฒนาและกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่เป็นปัจจัยพื้นฐานของประชาธปิไตย เนื่องจากว่าในอินโดนีเซียการพัฒนากลับถูกใช้เป็นข้ออ้างเพื่อป้องกันการเรียกร้องประชาธิปไตย หรืออีกทฤษฎีที่มักใช้อ้างกันคือทฤษฎีที่ว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญกว่ากระบวนการประชาธิปไตยเพื่อว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจะเป็นไปได้อย่างมั่นคง (Abdulbaki, 2008, p. 154) นักทฤษฎีการพัฒนาและการทำให้เป็น

สมัยใหม่ยืนยันว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม การเติบโตของเมือง และการขยายตัวของการศึกษาจะนำไปสู่การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้น พวกเขาเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (Lipset, 1994) อย่างไรก็ตามมีงานศึกษาที่เสนอว่ากระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วก็นำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาเศรษฐกิจสังคม (Abootalebi, 2000; Huntington & Nelson, 1976)

ในอีกด้านหนึ่งก็มีผู้ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางวัฒนธรรมและทัศนคติที่คนในสังคมมีร่วมกันว่าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีงานศึกษาที่ชี้ว่าหากปราศจากความมุ่งมั่นต่อประชาธิปไตยในประชาชน การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและการตั้งมั่นของประชาธิปไตยจะเป็นไปไม่ได้ (Abdulbaki, 2008, p. 155) แต่ก็มีนักวิชาการแย้งทฤษฎีนี้ มองว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมไม่ได้เป็นปัจจัยพื้นฐานของประชาธิปไตย แต่เป็นความต้องการของชนชั้นนำในประเทศต่างหากที่ต้องการจะปกครองประเทศด้วยวิถีของประชาธิปไตย ไม่ใช่เรื่องของประชาชนทั่วไป (Diamond, 2003)

กล่าวโดยสรุปในสายตาของนักวิชาการและนักทฤษฎีต่าง ๆ อินโดนีเซียขาดปัจจัยพื้นฐานหลายประการที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้ แต่ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นว่าอินโดนีเซียสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างดีหลังสิ้นยุคระเบียบใหม่ อินโดนีเซียประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลกกลายเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่เป็นอันดับสามของโลก และแม้ว่าจะยังคงมีจุดที่ทำให้สะดุดหรือมีความท้าทายหลายอย่างต่อการมีประชาธิปไตยที่ตั้งมั่น แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีแนวโน้มว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียจะก้าวหน้าต่อไป จะไม่มีการหวนกลับไปสู่การปกครองแบบอำนาจนิยมเฉกเช่นในยุคระเบียบใหม่

กล่าวได้ว่าอินโดนีเซียมีประชาธิปไตยที่ตั้งมั่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งของอินโดนีเซียมีประสิทธิภาพจากการที่อินโดนีเซียสามารถจัดการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้อย่างยุติธรรม และเป็นการเลือกตั้งที่เสรี กองทัพถอนตัวออกจากการเมืองโดยที่มีกฎหมายบังคับควบคุม และไม่สามารถกลับเข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองเหมือนเช่นในยุคอำนาจนิยมอีก โดยสรุปปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นในอินโดนีเซีย ได้แก่

5.1 การปฏิรูปกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1945

การปฏิรูปกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 ที่เริ่มกระบวนการตั้งแต่ ค.ศ. 1999 เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการส่งเสริมให้ประชาธิปไตยในอินโดนีเซียมั่นคงและตั้งมั่น เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอ รัฐธรรมนูญปี 1945 ถูกวิจารณ์ว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดระบอบเผด็จการอำนาจนิยม เช่น ในรัฐธรรมนูญปี 1945

ระบุว่าสภาที่ปรึกษาประชาชนมีอำนาจในการประกาศใช้และแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงผู้เดียว รัฐธรรมนูญปี 1945 ได้สร้างการบริหารประเทศที่อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการอ่อนแอ แต่อำนาจบริหารเข้มแข็ง ในยุคระเบียบใหม่กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมประชาชน ควบคุมพรรคการเมือง ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกกฎหมายเพื่อรับรองการก่อกำเนิดองค์กรอิสระต่าง ๆ การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1945 ส่งผลให้มี 31 มาตราที่ถูกแก้ไขจากทั้งสิ้น 37 มาตรา การปฏิรูปกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1945 จึงถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียให้ดำเนินไปอย่างดีและมีแนวโน้มที่จะเป็นประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นในเชิงคุณภาพได้

5.2 การปฏิรูปกองทัพ

การปฏิรูปกองทัพเป็นปัจจัยที่สำคัญมากเช่นกัน เพราะกองทัพเป็นเครื่องมือหลักในการค้ำจุนอำนาจเผด็จการของยุคระเบียบใหม่ ยิ่งไปกว่านั้นนายพลทหารหลายคนก็เป็นผู้เล่นหลักในระบอบการปกครองที่เป็นอำนาจนิยม การยกเลิก “ดวี ฟุงชี” ของกองทัพเป็นปัจจัยสำคัญในการนำทหารออกจากการเมือง ให้ทหารได้ทำหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่โดยแท้จริงของทหารคือการปกป้องประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การที่ประเทศจะมีประชาธิปไตยแบบตั้งมั่น ซึ่งการปฏิรูปกองทัพก็สัมพันธ์กับการปฏิรูปกฎหมาย การนำเอาทหารออกจากการเมืองของอินโดนีเซียได้กระทำผ่านการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เคยเอื้อต่อการที่ทหารสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ นอกจากนี้การจะทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นไม่หวนกลับไปสู่การปกครองแบบอำนาจนิยมอีกคือต้องปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่เป็นพลเรือนกับกองทัพ ในยุคระเบียบใหม่อินโดนีเซียมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นนายทหารทั้งสิ้น แต่ในยุคปฏิรูปตำแหน่งนี้เป็นของพลเรือน เป็นเครื่องยืนยันว่าทหารยอมรับการอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลพลเรือน แต่อย่างไรก็ตามในรัฐบาลโจโก วีโดโด ในสมัยที่สอง (เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2019) รัฐมนตรีว่ากระทรวงกลาโหมกลับไปอยู่ในมือของอดีตนายพลอีกครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องคอยจับตาดูว่าจะส่งผลอย่างไรต่อกระบวนพัฒนาประชาธิปไตยแบบตั้งมั่นของอินโดนีเซีย

5.3 บทบาทของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียถือได้ว่ามีความเข้มแข็งมากและเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย การที่ขบวนการภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระ มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามมีนักวิเคราะห์ชี้ว่าอินโดนีเซียมีสัญญาณบางอย่างถึงความถดถอยของการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น กระแสแนวคิดอิสลามแบบรากฐานนิยม อิสลามถูกมองว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ขัดขวางกระบวนการประชาธิปไตยตั้งมั่นในอินโดนีเซียจากหลักการของศาสนาอิสลามที่ไม่สนับสนุนระบอบการปกครองที่ไม่ได้มาจากพระเจ้า แต่มีนักวิชาการเสนอว่าอิสลามในอินโดนีเซียไม่ใช่แค่เพียงปกป้องประชาธิปไตยเท่านั้น หากองค์กรอิสลามหลักสององค์กร ได้แก่ นะห์ดลาตุล อูลามา และมูฮัมมาดิยะห์ ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย (Webber, 2006) ในช่วงต้นยุคปฏิรูปนายอามีน ราอิส เป็นผู้นำองค์กรมูฮัมมาดิยะห์และมวลชนอิสลามจำนวนมากก็ให้การสนับสนุนฮาบีบีในฐานะที่ฮาบีบีเป็นประธานองค์กรปัญญาชนมุสลิมอินโดนีเซีย

นอกจากนี้ยังมีความท้าทายอื่น ๆ ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย เช่น การละเมิดสิทธิต่อชนกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันถือว่าอินโดนีเซียมีความโดดเด่นในการพัฒนาประชาธิปไตย ท่ามกลางประเทศไทยที่ยังคงมีทหารปกครอง การฟื้นฟูอำนาจนิยมในฟิลิปปินส์ และการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่ยังคงไม่แน่นอนในพม่า ดังนั้นการจัดค่าดัชนีความเป็นประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit (EIU) ได้จัดให้อินโดนีเซียเป็นประเทศที่เป็น “ประชาธิปไตยแบบบกพร่อง” (flawed democracy) อยู่ในลำดับที่ 65 จากทั้งหมด 167 ประเทศ จากค่าดัชนีชี้วัดในด้านเสรีภาพประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมือง กระบวนการเลือกตั้ง การทำงานของรัฐบาล และวัฒนธรรมทางการเมือง (Stott, 2019, p. 2)

ไม่เป็นที่สงสัยว่าอินโดนีเซียได้ผ่านนิยาม “ประชาธิปไตยตั้งมั่น” ขั้นต่ำคืออินโดนีเซียจะไม่หวนกลับไปเป็นการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมเฉกเช่นที่เคยเป็นในยุคระเบียบใหม่ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต แต่หากพิจารณานิยามประชาธิปไตยตั้งมั่นในเชิงคุณภาพ เราจะพบว่าอินโดนีเซียยังมีปัจจัยและตัวชี้วัดอีกมากมายที่ส่งสัญญาณว่าประชาธิปไตยของอินโดนีเซียอาจจะตั้งมั่นยังไม่แข็งแรงมากนักขนาดที่ว่าจะไม่สามารถมีอะไรมาสั่นคลอนได้ แต่การที่อินโดนีเซียจะไม่มีทางกลับไปอยู่ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่ทหารเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและบริหารประเทศก็นับว่าเป็นพัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยที่น่าประทับใจ และแม้ว่าจะมีอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย แต่การที่ตัวแสดงทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าจริงจังกับการยึดมั่นกับกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยและทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าหลักการของประชาธิปไตยเป็นคุณค่าหลักร่วมกันที่ทุกคนยึดมั่น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวโน้มที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะเดินหน้าไปสู่การมีประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นเชิงคุณภาพได้ดีขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง/References

วิทยา สุจริตธนารักษ์. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองอินโดนีเซีย*. โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

Abootalebi, A. R. (2000). *Islam and democracy: State-soceity relation in developing countries 1980-1994*. Garland.

Abdulbaki, L. (2008). Democratisation in Indonesia: From transition to consolidation. *Asian Journal of Political Science*, *16*(2), 151-172.

Aminuddin, M. F. (2016). Electoral system and party dimension assessment in democratic Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, *20*(1), 1-15.

Ananta, A., Arifin, Evi N. A., & Suryadinata, L. (2005). *Emerging democracy in Indonesia*. Institute of Southeast Asian Studies.

Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism at the grassroots*. NUS Press.

Bourchier, D. (2000). Habibie's interregnum: Reformasi, elections, regionalism and the struggle for power. In C. Manning & Van P. Diermen (Eds.), *Indonesia in transition: Social aspects of reformasi and crisis* (pp. 15-38). Institute of Southeast Asian Studies.

Bünte, M., & Ufen, A. (2009). The new order and its legacy: Reflections on democratization in Indonesia. In M. Bünte & A. Ufen (Eds.), *Democratization in post-suharto Indonesia* (pp. 3-29). Routledge.

Dagg, C. J. (2007). The 2004 elections in Indonesia: Political reform and democratisation. *Asia Pacific Viewpoint*, *48*(1), 47-59.

Diamond, L. (2003). *Can the whole world become democratic? democracy, development, and international policies*, Paper (No 03-05), Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.

Eddyono, L. W. (2018). The constitutional court and consolidation of democracy in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, *15*(1), 1-26.

Elson, R. E. (2009). Another look at the Jakarta charter controversy 1945. *Indonesia*, *88*, 105-130.

Feith, H. (2006). *The decline of constitutional democracy in Indonesia*. Equinox Publishing.

Gungwu, W. (2009). Introduction. In T. Abdullah (Ed.). *Indonesia: Towards democracy* (pp. xiii-xxi). Institute of Southeast Asian Studies.

Harijanti, S. D., & Lindsey, T. (2006). Indonesia: General elections test the amended constitution and the new constitutional court. *International Journal of Constitutional Law*, *4*, 138-150.

Heryanto, A. (2014). *Identity and pleasure: The politics of Indonesian screen culture*. NUS Press.

Hill, D. T. (2005). *The internet in Indonesia's new democracy*. Routledge.

Hill, D. T., & Sen, K. (2011). *Politics and the media in twenty-first century Indonesia: decade of democracy*. Routledge.

Huntington, S., & Nelson, J. M. (1976). *No easy ChoiceL political participation in developing countries*. Harvard University Press.

Indrayana, D. (2008). *Indonesian constitutional reform 1999-2002: An evaluation of constitution-making in transition*. KOMPAS Book Publishing.

Indonesia: Freedom in the World 2022. (2022). *Freedom house*. https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2022

King, D. Y. (2003). *Half-hearted reform: Electoral institutions and the struggle for democracy in Indonesia*. Praeger.

Kusmayati, A. (1994). *Democracy in Indonesia* [Master's Thesis]. Naval Postgraduate School.

Liddle, R. W., & Mujani, S. (2006). Indonesia in 2005: A new multiparty presidential democracy. *Asian Survey*, *46*(1), 132-139.

Lindsey, T. (2002). Indonesian constitutional reform: Muddling towards democracy. *Singapore Journal of International & Comparative Law*, *6*, 244-301.

Linz, J., & Stepan, A. (1996). Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*, *7*(2), 14-33.

Lipset, S. M. (1994). The social requisites of democracy revisited. *American Sociological Review*, *59*(1), 1-22.

Mietzner, M. (2009). *Indonesia's 2009 elections: Populism, dynasties and the consolidation of the party system*. Lowy Institute for International Policy.

Mietzner, M. (2013). *Money, power, and ideology: Political parties in post-authoritarian Indonesia*. NUS Press.

Mietzner, M. (2014, April 27). Jokowi: Rise of a polite populist. *Inside Indonesia*. https://www.insideindonesia.org/editions/elections-2014/jokowi-rise-of-a-polite-populist

Mujani, S., Liddle, R., William, R. L., & Ambardi, K. (2012). *Kuasa rakyat: Analisis tentang perilaku memilih dalam pemilihan legislatif dan presiden Indonesia pasca-orde baru* [People power: An analysis of voting behaviour in legislative and presidential elections in post-new order Indonesia's legislative and presidential elections]. Mizan.

National Democratic Institute for International Affairs. (1999). *The 1999 presidential election and post-election developments in Indonesia: A post-election assessment report*. https://www.ndi.org/node/21592

National Democratic Institute for International Affairs. (2000). *Indonesia's road to constitutional reform: The 2000 MPR annual session*. https://www.ndi.org/sites/default/files/1077_id_constireform_5.pdf

National Democratic Institute for International Affairs. (2001). *Indonesia's change of president and prospects for constitutional reform*. https://www.ndi.org/sites/default/files/1319_id_presconstref102001_5.pdf

National Democratic Institute for International Affairs. (2002). *The fundamental changes that nobody noticed: The MPR annual session, November 2001*. https://www.ndi.org/sites/default/files/1378_id_gov_112002_5.pdf

National Democratic Institute for International Affairs. (2004). *Advancing democracy in Indonesia: The second democratic legislative elections since the transition*. https://www.ndi.org/sites/default/files/1728_id_legelections_063004_5.pdf

Nyman, M. (2006). *Democratising Indonesia: The Challenges of Civil Society in the Era of Reformasi*. NIAS Press.

Ricklefts, M. C. (2001.) *A history of modern Indonesia since c. 1200* (3rd ed.). Palgrave.

Robinson, R. (2009). *Indonesia: The rise of capital*. Equinox Publishing.

Stott, D. A. (2019). Indonesia's 2019 elections: Democracy consolidated?. *The Asia-Pacific Journal*, *17*(6), 1-19.

Suryadinata, L. **(**2002**)**. *Elections and politics in Indonesia*. ISEAS**.**

Ufen, A. (2008). Political party and party system institutionalization in Southeast Asia: Lessons for democratic consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand. *The Pacific Review*, *21*(3), 327-350.

Webber, D. (2006). A consolidated patrimonial democracy? Democratization in post-Suharto Indonesia. *Democratization*, *13*(3), 396-420.

Winata, L., & Mastuti, P. S. (2017). NASAKOM sebagai ideologi negara tahun 1959-1965. *Avatara*, *5*(3), 728-737.