

บทที่ 2

โครงสร้างทางการเมืองของ “ระบอบใหม่” ในอินโดนีเซีย

ในการพิจารณาการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐใด ๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องรู้จักและทำความเข้าใจกับโครงสร้างทางการเมืองและอำนาจของรัฐนั้น ๆ ก่อน ในฐานะเป็นระบบที่จะทำงานเมื่อมีปัจจัยนำเข้า (input) ให้ได้ผลผลิตที่เป็นปัจจัยนำออก (output) ซึ่งในกรณีของการศึกษาชิ้นนี้ก็คือนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะเพื่อให้เข้าใจว่าใครหรือกลุ่มใดบ้างที่มีบทบาท มีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้าเหล่านั้น และปฏิสัมพันธ์นั้น ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้างที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์เช่นนั้น ในบทที่สอง จะได้พิจารณาถึงโครงสร้างทางการเมืองของ “ระบอบใหม่” หรือรัฐบาลอินโดนีเซียภายใต้ประธานาธิบดีซูฮาร์โต โดยเริ่มต้นจากสถาบันทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ สภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดี ศาลสูงสุด และสภาที่ปรึกษาสูงสุด ซึ่งจะระบุถึงหน้าที่, องค์ประกอบ, ภูมิหลังของแต่ละสถาบัน ตลอดจนความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ช่วงต่อไปจะระบุถึงสถาบันอื่นที่มีความสำคัญภายใต้โครงสร้างอำนาจของ “ระบอบใหม่” คือ พรรคการเมือง กองทัพ และระบบราชการพลเรือน ว่ามีบทบาทความสำคัญอย่างไร ก่อนจะถึงช่วงสุดท้ายคือ พัฒนาการทางการเมืองร่วมสมัยในช่วงเวลาที่เรากำลังศึกษา ว่ามีตัวแสดงที่สำคัญเป็นใครบ้าง และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อสร้างความเข้าใจเป็นพื้นฐานสำหรับเนื้อหาในบทที่สาม ซึ่งจะกล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงเหล่านั้นต่อการกำหนดนโยบายฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนของอินโดนีเซียต่อไป

รัฐธรรมนูญ¹

ปัจจุบัน กฎหมายที่ให้พื้นฐานอำนาจทางการเมืองของอินโดนีเซียคือรัฐธรรมนูญฉบับที่เขียนขึ้นในปีแรกของการสถาปนาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2488 นี้เขียนขึ้นสำหรับเป็นพื้นฐานชั่วคราวของการก่อตั้งสาธารณรัฐและรัฐบาลที่เน้นเสถียรภาพบนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่ช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเขียนขึ้นนั้น อยู่ในช่วงที่เตรียมการเพื่อประกาศเอกราชโดยความสนับสนุนของญี่ปุ่น สถาบันประธานาธิบดีจึงถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและมีบทบาทในการบริหารสูง (strong presidency) ไม่เน้นการตรวจสอบและคานอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2488 ยังมิได้นำมาประกาศใช้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด เมื่อเนเธอร์แลนด์ตกลงให้เอกราชในปี พ.ศ. 2492 อย่างเป็นทางการ

1. Frederick M. Bunge (ed.), *Indonesia : A Country Study*. (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1983), pp. 178 - 180

อินโดนีเซียจำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เกิดจากการประนีประนอมกับเจ้าอาณานิคมเดิม คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2493 หลังจากนั้นมีความพยายามร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2499 แต่ก็ไม่สำเร็จด้วยปัจจัยหลายประการ จนกระทั่งประธานาธิบดีซูการ์โนยุบสภาร่างรัฐธรรมนูญในที่สุด เมื่อปี พ.ศ. 2502 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2488 ซึ่งเชื่อว่าสามารถสะท้อนความเป็นจริงของพื้นฐานทางการเมืองและสังคม ตลอดจนช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ดีที่สุด

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากการเน้นอำนาจอธิปไตยและความสำคัญสูงสุดของสถาบันประธานาธิบดีแล้ว ยังเน้นด้วยว่าจุดประสงค์และนโยบายใด ๆ ของรัฐจะต้องสอดคล้อง และเป็นไปเพื่ออุดมการณ์พื้นฐานของรัฐ ที่เรียกว่าหลักปรัชญาศีล อันประกอบด้วย

1. ความศรัทธาในพระเจ้าสูงสุดเพียงองค์เดียว (monotheism)
2. หลักมนุษยนิยมเพื่ออารยะและความเที่ยงธรรม (humanitarianism)
3. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอินโดนีเซีย (national unity)
4. ประชาธิปไตยที่เน้นความเป็นฉันทามติ (democracy by consensus)
5. ความยุติธรรมทางสังคมเพื่อประชาชนแห่งอินโดนีเซีย (social justice)

รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสามนี้ในความเป็นจริงยังถูกกำหนดโดยตัวแปรอื่น ๆ เช่น บุคลิกของประธานาธิบดี และลำดับความสำคัญของพลังทางการเมืองภายในประเทศ นอกเหนือจากการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวแล้ว สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รับรู้ข่าวสาร นับถือลัทธิ ศาสนา ประกอบอาชีพ และการรวมกลุ่มได้รับการคุ้มครองเช่นในทุกประเทศ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรประกอบสูงสุดแห่งรัฐประกอบด้วย

1. สภาที่ปรึกษาประชาชน (People's Consultative Assembly/Majelis Permusyawaratan Rakyat - MPR)
2. ประธานาธิบดี (The Presidency)
3. สภาที่ปรึกษาสูงสุด (Supreme Advisory Council / Dewan Pertimbangan Agung)
4. สภาผู้แทนราษฎร (People's Representation Council / Dewan Perwakilan Rakyat - DPR)
5. ศาลสูงสุด (Supreme Court/Mahkamah Agung)

สภาที่ปรึกษาประชาชน²

เป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจยกร่าง แก้ไข และตีความรัฐธรรมนูญขั้นสุดท้ายเพียงผู้เดียว ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายหลักของรัฐ เลือกประธานาธิบดีและรองฯ ทุก ๆ ห้าปีมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 1,000 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และสมาชิกที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งอีก 500 คน ซึ่งจะมาจากสมาชิกกลุ่มไกลคาร์ นายทหารในกองทัพ กลุ่มผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ จากสภาท้องถิ่นตามสัดส่วนของประชากรในพื้นที่ ตัวแทนจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ในสังคม (เช่น นักธุรกิจ นักวิชาการ เกษตรกรปัญญาชน กลุ่มสตรี) และตัวแทนที่ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองอื่น ตามสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นได้ว่าสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งและให้การสนับสนุนรัฐบาลจะมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของที่นั่งในสภาที่ปรึกษาประชาชน ทั้งประธานสภาที่ปรึกษาประชาชนทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วย มีรองประธานห้าคน สมาชิกจะอยู่ในตำแหน่งห้าปี เปิดการประชุมอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกรอบห้าปี ซึ่งเรียกว่าการประชุมสามัญ แต่สามารถเรียกประชุมพิเศษได้ถ้ามีเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐ การลงมติใด ๆ ในสภาที่ปรึกษาประชาชนจะต้องเป็นมติเอกฉันท์

ในความเป็นจริง บทบาทของสภาที่ปรึกษาประชาชนทำหน้าที่ด้านพิธีการมากกว่าใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจริง สภาที่ปรึกษาประชาชนไม่เคยมีอำนาจริเริ่มหรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะใด ๆ มติที่ออกมาจากสภาที่ปรึกษาต่อสาธารณะจะสะท้อนความต้องการและจุดยืนของรัฐบาลเสมอ ภายใต้การปกครองระบอบใหม่ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต สภาที่ปรึกษาประชาชนมีบทบาทหลักในการเป็นกลไกสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาล

ประธานาธิบดี³

ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ามีอำนาจหน้าที่ในการทำสนธิสัญญากับรัฐอื่น ประกาศสงคราม แต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่น ๆ สภาที่ปรึกษาประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีและอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี โดยไม่จำกัดว่าจะอยู่ในตำแหน่งกี่วาระ ประธานาธิบดีจะรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาที่ปรึกษาประชาชน ก่อนรับตำแหน่งต้องแถลงเสนอนโยบายที่จะใช้ต่อสภาที่ปรึกษาประชาชนและเสนอสรุปผลงานเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีด้วย ประธานาธิบดีมีอำนาจออกกฤษฎีกา (presidential decree) ใช้แทนกฎหมายปกติได้ในภาวะวิกฤตการณ์ ซึ่งกฤษฎีกาเหล่านี้จะมีฐานะเทียบเท่ากับกฎหมาย

2. Frederick M. Bunge (ed.), *Indonesia : A Country Study*. (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1983), pp. 180 - 183

3. *Ibid.*, pp. 183 - 187

หลังจากได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมถัดไป ซึ่งหมายความว่าจะทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจปกครองด้วยกฎฎีกาได้เต็มที่ โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถคัดค้านได้อย่างน้อยหนึ่งปี

ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าทั้งสิ้น 34 ตำแหน่ง นอกจากนั้นยังแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการอีกสามหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของประธานาธิบดีคือ สำนักงานคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Board / Bappennas) อันเป็นองค์กรคลังสมองที่รับผิดชอบการวางแผนเศรษฐกิจ ร่วมจัดการประสานงานและกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ, กองบัญชาการรักษาระเบียบและความมั่นคง (Operational Command for the Restoration of Security and Order / Kopkamtib) อันเป็นหน่วยงานรับผิดชอบความมั่นคงภายในและข่าวกรองในประเทศ ซึ่งมีขอบเขตรับผิดชอบกว้างขวางและอิทธิพลสูงมาก ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ได้ยกเลิกและแต่งตั้งหน่วยงานที่ชื่อองค์กรประสานงานเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพแห่งชาติ (Coordination Agency for the Maintainance of National Stability - Bakorstonas) ขึ้นแทน สุดท้ายคือสำนักประสานงานข่าวกรองแห่งรัฐ (State Intelligence Coordinating Agency / Bakin) ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติการและการผลิตข่าวกรองตลอดจนประสานงานกำกับดูแลหน่วยงานข่าวกรองอื่น ๆ

คณะรัฐมนตรีจะประชุมกันอย่างน้อยเดือนละครั้งโดยมีประธานาธิบดีเป็นประธาน ส่วนใหญ่นอกจากสมาชิกปกติแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงผลัดเปลี่ยนเข้าประชุมในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ เช่น อัยการสูงสุด ผู้ว่าการธนาคารกลาง (Bank of Indonesia) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้อำนวยการของ Kopkamtib และ Bakin การตัดสินใจในนโยบายสำคัญ ๆ ของที่ประชุมจะออกมาในรูปของการมีฉันทามติมากกว่าการลงคะแนนเสียงเป็นทางการ ทั้งนี้ กระทรวงทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม เพื่ออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีประสานงาน (minister coordinators) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยกลั่นกรองงานและแบ่งเบาภาระของประธานาธิบดี (บางกรณีจึงถูกเรียกว่าเป็น “ผู้ดูแล” หรือ overseers) ได้แก่ รัฐมนตรีประสานงานฝ่ายการเมืองและความมั่นคง (Coordinating Minister for Political and Security Affairs) รัฐมนตรีประสานงานฝ่ายเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม (Coordinating Minister for Economic, Financial and Industrial Affairs) และรัฐมนตรีประสานงานฝ่ายสวัสดิการประชาชน (Coordinating Minister for People's Welfare) นอกจากนั้นยังมีรัฐมนตรีแห่งรัฐ (Ministers of State) อีก 4 ตำแหน่ง รับผิดชอบด้านการปฏิรูประบบราชการ, วิจัยและเทคโนโลยี, กำกับการพัฒนา และการรักษาสิ่งแวดล้อม สุดท้ายคือเลขาธิการแห่งรัฐ (State Secretariat) ซึ่งรับผิดชอบการประสานงานระหว่างสำนักประธานาธิบดี

กับคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีตำแหน่งเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบสูงและได้รับความไว้วางใจจากประธานาธิบดีมาก

สภาที่ปรึกษาสูงสุด⁴

มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความคิดเห็นแก่ประธานาธิบดี โดยจากคำร้องขอของประธานาธิบดีหรือริเริ่มเองก็ได้ ในนโยบายหลักแห่งชาติทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการทหาร ที่เกี่ยวกับความมั่นคงและมั่งคั่งของชาติ สมาชิกมาจากบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 45 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี โดยจะไม่รับตำแหน่งทั้งเอกชนและราชการอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงความอิสระ มีศักดิ์ศรีและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด มีประธานที่ปรึกษาสูงสุดและรองฯ สี่คน แบ่งงานออกเป็นกรรมการสี่คณะคือ

1. คณะกรรมการด้านการเมือง
2. คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม
3. คณะกรรมการด้านสวัสดิการสังคม
4. คณะกรรมการด้านการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคง

สภาผู้แทนราษฎร⁵

ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ควบคุมฝ่ายบริหารผ่านทางกรรมาธิการจัดสรรอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน มีจำนวนสมาชิก ในปี พ.ศ. 2533 500 คน มาจากการเลือกตั้ง 400 คน จากนายทหารในกองทัพที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งอีก 100 คน อยู่ในตำแหน่งวาระห้าปี เปิดสมัยประชุมสามัญอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อำนาจในการเรียกเปิดประชุมเป็นของประธานสภาฯ ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจากสมาชิก พร้อมกับรองประธานห้าคน มีการจัดตั้งคณะกรรมการประจำในสภาทั้งหมด 11 คณะ ทำหน้าที่ดังนี้

- | | |
|----------|--|
| คณะที่ 1 | รับผิดชอบด้านต่างประเทศ กลาโหม การข่าว ความมั่นคง กองทัพ และการป้องกันประเทศ |
| คณะที่ 2 | รับผิดชอบงานด้านมหาดไทย การพัฒนา สำนักรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการแห่งรัฐ |
| คณะที่ 3 | รับผิดชอบงานด้านกระบวนการยุติธรรมและอัยการ |
| คณะที่ 4 | รับผิดชอบงานด้านการเกษตร ป่าไม้ และการอพยพย้ายถิ่น |

4. Ibid. , pp.183 - 184

5. Ibid. , pp.187 - 188

- คณะที่ 5 รับผิดชอบด้านการคมนาคม การท่องเที่ยว และงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการของรัฐ
- คณะที่ 6 รับผิดชอบงานด้านอุตสาหกรรมเหมืองแร่ พลังงานกำลังคน และการลงทุน
- คณะที่ 7 รับผิดชอบงานด้านการคลัง การค้า ธนาคารชาติ และการส่งกำลังบำรุงทางทหาร
- คณะที่ 8 รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข สังคม สิทธิสตรี และการวางแผนครอบครัว
- คณะที่ 9 รับผิดชอบงานด้านการศึกษา วัฒนธรรม ศาสนา เยาวชน และการกีฬา
- คณะที่ 10 รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาสังคมของชาติ ประชากร สิ่งแวดล้อม วิจัยและเทคโนโลยี
- คณะที่ 11 รับผิดชอบด้านงบประมาณแผ่นดิน

กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ต้องผ่านการลงมติรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาอาจมาจากสมาชิกเองหรือจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งต้องมีการพิจารณาอย่างน้อยสี่วาระ ก่อนลงมติ ซึ่งอาจจะผ่านได้ด้วยมติเอกฉันท์หรือคะแนนเสียงข้างมากปกติ ซึ่งจะต้องมีองค์ประชุมอย่างน้อยสองในสามของสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่ผ่านการรับรองของสภาแล้วจะต้องส่งให้ประธานาธิบดีรับรองก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ได้จริงแต่หากประธานาธิบดี คัดค้านร่างกฎหมายฉบับนั้นจะไม่สามารถถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาได้เป็นครั้งที่สองในสมัยประชุมเดียวกัน

ในช่วงเวลาที่ศึกษา อินโดนีเซียเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่าสุดเมื่อ 23 เมษายน พ.ศ. 2530 ผลประกอบด้วย กลุ่มโกลดาร์ 299 ที่นั่ง (ร้อยละ 73) พรรคร่วมพัฒนา 61 ที่นั่ง (ร้อยละ 15) และพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย 40 ที่นั่ง (ร้อยละ 12)⁶

ศาลสูงสุด⁷

ระบบศาลยุติธรรม ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา มีประธานศาลสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานทาง

6. "Indonesia" Asia Yearbook 1988. (Hong Kong : Far Eastern Economic Review, 1988), p. 126

7. Ibid. , pp.184 - 185

รุกรการ การแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้พิพากษาเป็นไปตามกฎหมายปี พ.ศ. 2513 ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล

พรรคการเมือง⁸

กิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอินโดนีเซีย จะแสดงออกผ่านพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับปี พ.ศ. 2518 เพียงสามพรรคเท่านั้น คือ กลุ่มไกลคาร์ พรรคร่วมพัฒนา และพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าเนื่องจากอินโดนีเซียมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม และภูมิศาสตร์ การสถาปนาพรรคการเมืองที่หลากหลายและแตกต่างกันในจุดประสงค์จะมีส่วนทำลายกระบวนการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ หลักการดังกล่าวเป็นที่มาของแนวคิดที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตเรียกว่าการทำพรรคการเมืองให้ง่ายเข้า อันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอันหนึ่งที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่ขึ้นสู่อำนาจในปี พ.ศ. 2509 เดิมทีรัฐบาลระเบียบใหม่ต้องการจะปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นระบบสองพรรคใหญ่ แทนพรรคการเมืองเก่าพรรคที่มีอยู่ขณะนั้น ซึ่งทำพรรคเน้นแนวทางชาตินิยม อีกสี่พรรคเน้นแนวทางศาสนาแต่หลังจากการพิจารณาใหม่แล้วตกลงสร้างระบบสามพรรคใหญ่ขึ้นแทน โดยในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะลงแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2514 ต้องดำเนินการรวมเป็นกลุ่มพันธมิตรไม่เกินสามกลุ่ม กลุ่มแรก รัฐบาลจะเป็นผู้สร้างกลุ่มการเมืองที่เป็นกลางไม่เน้นศาสนา และมีหน้าที่สร้างเสถียรภาพให้กับระบบการเมือง คือกลุ่มไกลคาร์ กลุ่มที่สองให้รวมตัวกันระหว่างพรรคที่เน้นทางจิตวิญญาณ (spiritual) อันเป็นการรวมพรรคการเมืองนิยมอิสลามเข้าด้วยกัน และกลุ่มที่สามเน้นแนวทางชาตินิยม ซึ่งจะเป็นการรวมตัวของพรรคการเมืองที่เหลือ ข้อกำหนดของรัฐบาลดังกล่าวแม้จะถูกคัดค้านอย่างมากจากพรรคการเมืองทุกพรรค แต่ในที่สุดก็ต้องยอมลงแข่งขันการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2514 ด้วยแรงกดดันจากรัฐบาล ซึ่งผลการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าว กลุ่มไกลคาร์สามารถเอาชนะได้เสียงข้างมากอย่างถล่มทลาย เป็นการพิสูจน์ประสิทธิภาพของแนวทางปฏิรูประบบพรรคการเมืองของรัฐบาลว่าจะสามารถดำเนินไปได้จริงและมั่นคงบนความนิยมของพรรคการเมืองทั้งหลาย จนในที่สุด ทั้งเก้าพรรคการเมืองต่างต้องยอมรวมตัวกันในปี พ.ศ. 2516 เป็นพรรคร่วมพัฒนา และพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย ดังที่กล่าวในข้างต้น

พรรคการเมืองทั้งสอง และกลุ่มไกลคาร์ซึ่งตามกฎหมายไม่ถือเป็นพรรคการเมือง ถูกกำหนดให้ยึดถือหลักปรัชญาศีลหรืออุดมการณ์แห่งชาติเป็นกรอบในการดำเนินงานทางการเมือง

3. *Ibid.*, pp. 196 - 198

พรรคร่วมพัฒนาและพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย แม้จะไม่มีส่วนในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ถูกเรียกว่าเป็นฝ่ายค้าน เพราะรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการตัดสินใจ ปัญหาและนโยบายต่าง ๆ บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือเพื่อแสวงหาความตกลงร่วมกันที่เป็นเอกฉันท์ตามหลักครอบครัวใหญ่ แนวคิดที่รัฐบาลอ้างดังกล่าวนี้ในทางปฏิบัติทำให้พรรคการเมืองทั้งสองเป็นเพียงเครื่องมือเสริมสร้างอำนาจและความชอบธรรมให้กับรัฐบาลและกลุ่มโกลคาร์ แนวความเห็นที่แตกต่างจากนโยบายรัฐจะถูกเกลี้ยกล่อมหว่านล้อมให้กลายเป็นแนวทางเดียวกัน แต่หากยังยืนยันความเห็นของตนก็จะถูกประณามว่าเป็นพวกเล่นการเมืองแบบเก่าที่จะนำความไร้เสถียรภาพกลับมาสู่สังคมอีกครั้ง แนวทางดังกล่าวสามารถสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างราบรื่นมาโดยตลอด แม้จะมีเสียงเรียกร้องให้ขยายโอกาสก่อตั้งพรรคการเมืองให้หลากหลายขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 แต่จนถึงปี พ.ศ. 2533 ประธานาธิบดีซูฮาร์โต และผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลต่างยืนยันตรงกันว่าระบบที่ใช้เหมาะสมกับอินโดนีเซียที่สุด และย้ำว่าการก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่เป็นกิจกรรมที่ละเมิดกฎหมาย

กลุ่มโกลคาร์⁹ (Joint Secretariat of Functional Group / Sekreatariat Bersama Golongan Karya - Sekber Golkar)

กลุ่มโกลคาร์ เป็นองค์กรทางการเมืองที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อตั้งและเป็นผู้สนับสนุนหลัก มีกำเนิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ซึ่งกองทัพเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเพื่อคานอำนาจทางการเมืองกับแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย หลังจากรัฐบาลระเบียบใหม่ของซูฮาร์โตขึ้นสู่อำนาจก็เข้ามาควบคุมโดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เพื่อเป็นแนวร่วมของกลุ่มทางสังคมหลากหลายสำหรับเป็นฐานทางการเมืองของรัฐบาล กลุ่มโกลคาร์อ้างว่าตนเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมถึง 270 กลุ่มที่เป็นตัวแทนของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน เยาวชนและนักศึกษา ชาวประมง ช่างฝีมือ นักธุรกิจ ข้าราชการ นักวิชาชีพ ปัญญาชน และกองทัพ หลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดโครงสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้าดั่งที่กล่าวข้างต้น โครงสร้างของโกลคาร์เองก็ถูกปรับปรุงเพิ่มการรวมศูนย์อำนาจและเพิ่มประสิทธิภาพการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกลาง (Central Executive Board) ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไปของพรรค ภายใต้การกำกับดูแลทิศทางนโยบายของคณะกรรมการที่ปรึกษากลาง (Central Advisory Board) ซึ่งมีประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นประธาน องค์กรหลักทั้งสองของพรรคประกอบด้วย นายพลในกองทัพ สมาชิกคณะรัฐมนตรี และเทคนิคแครต (technocrat) ระดับสูง

พื้นฐานองค์กรของโกลคาร์ถูกจัดตั้งไว้อย่างมั่นคงและฝังรากลึก ข้าราชการทุกคนต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มโกลคาร์ ประชาชนไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งกลุ่มการเมืองหรือประกอบ

9. *Ibid.* , pp.198 - 200

กิจกรรมทางการเมืองใด ๆ นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกและดำเนินงานภายใต้กรอบของโกลคาร์ สมาชิกระดับนำประจำท้องถิ่นของโกลคาร์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแบบเกื้อกูล - อุปถัมภ์ (patron - client relationship) กับผู้นำชาวบ้านในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย กลไกของโกลคาร์ที่จัดตั้งไว้ในทุกระดับของสังคมจะร่วมมือกับกลไกของกองทัพซึ่งมีอยู่ในทุกพื้นที่ทุกหน่วยของสังคมเช่นกัน เป็นผู้รณรงค์ให้ผู้สมัครของโกลคาร์ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป โกลคาร์จึงยังสามารถครองเสียงข้างมากในทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาประชาชนได้ตลอดมาตั้งแต่ร่วมการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในปี พ.ศ. 2514 และจนถึงปี พ.ศ. 2533 โกลคาร์ก็ยังคงทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนและเครื่องมือสร้างฐานทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลอยู่ต่อไป

พรรคร่วมพัฒนา¹⁰ (United Development Party / Partai Persatuan Pembangunan - PPP)

พรรคร่วมพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของพรรคการเมืองแนวมุสลิมเดิมสี่พรรคในปี พ.ศ. 2516 ประกอบด้วย Muslim Scholar's Party (Nahdlatul Ulama - NU), The Indonesian Islamic Party (Partai Muslimin Indonesia - PMI), The United Islamic Party of Indonesia (Partai Sarikat Islam Indonesia - PSII) และ Muslim Teacher's Party (Persatuan Tarbijah Islamijah - Perti)

แนวทางสำคัญของพรรคร่วมพัฒนาได้แก่ การแสดงตนเป็นผู้ปกป้องศาสนาและผู้นำแนวทางอิสลามเพื่อการพัฒนาชาติในแบบของมุสลิมที่ดี ประเด็นสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบตะวันตก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่พรรคร่วมพัฒนาถูกกดดันจากรัฐให้รวมตัวกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 แม้จะมีจุดยืนร่วมกันในศรัทธาที่มีต่อศาสนาอิสลาม แต่ละพรรคที่มารวมตัวกันนั้นยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก แบ่งแยกกันเองตามกลุ่มผู้นำในแต่ละพรรคและตามสภาพภูมิศาสตร์ ไม่มีกลุ่มผู้นำสูงสุด หรือแนวนโยบายร่วมกันที่เป็นที่ยอมรับจากทุกกลุ่มทุกฝ่ายในพรรค นอกจากนั้นในระยะหลัง แนวคิดหลักปฏิบัติตามแนวคิดมุสลิมอย่างเคร่งครัดไม่สอดคล้องกับแนวทางของมุสลิมส่วนใหญ่ของประเทศ ความแตกแยกภายในของพรรคร่วมพัฒนาจึงเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในประเด็นแนวทางการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับรัฐบาล และการสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นพรรคมุสลิมเดิมที่มารวมตัวกัน แม้กระนั้นก็ตาม รัฐยังคงมีความหวาดระแวงว่าพลังทางศาสนาจะสามารถถูกเปลี่ยนเป็นพลังทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลได้ รัฐพยายามใช้นโยบายโอนอ่อนผ่อนตามและประสมกลมกลืนมากกว่าเผชิญหน้า ยอมรับศาสนาอิสลามว่าจะเป็นพลังสร้างสรรค์อินโดนีเซียสมัยใหม่ สร้างพันธมิตรกับสมาชิกพรรคหัว

10. *Ibid.* , pp.200 - 202

ก้าวหน้าเพื่อคานอิทธิพลกับกลุ่มผู้นำอาวุโสที่ยึดถือหลักจารีต โดยเฉพาะระหว่างสองกลุ่มที่มีอำนาจกำลังกันในพรรคคือ กลุ่มที่เดิมเป็นพรรค NU กับพรรค PMI ความแตกต่างในแนวคิดอันนี้เองเป็นเหตุสำคัญทำให้กลุ่ม NU เดิมถอนตัวออกจากพรรคร่วมพัฒนาในปี พ.ศ. 2527 ยังผลให้พรรคเสื่อมความนิยมลงมากในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2530 อย่างเห็นได้ชัด ขณะที่กลุ่ม NU ได้กลายเป็นตัวแทนทางศาสนาและสังคมของผู้นับถืออิสลามส่วนใหญ่ในประเทศ แต่รัฐบาลยังคงมีการเพิ่มการเข้าแทรกแซงและกดดันพรรคร่วมพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะการออกกฎให้สามารถรับสมัครที่ไม่ใช่มุสลิมเข้าพรรคได้ในปี พ.ศ. 2532

พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย¹¹ (Indonesian Democratic Party / Partai Demokrasi Indonesia - PDI)

พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย เป็นผลจากนโยบายรวมพรรคการเมืองของรัฐบาลเช่นเดียวกับพรรคร่วมพัฒนา จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2516 เป็นการรวมตัวกันระหว่างพรรคเสียงข้างน้อยในสภาห้าพรรค เป็นแนวชาตินิยมสามพรรค พรรคคริสเตียนลงพรรค) คือ Indonesian Nationalist Party (Partai Nasional Indonesia / PNI), The Indonesian Christian Party (Partai Kristen Indonesia / Parkindo), The Catholic Party (Partai Katolik Indonesia), The Upholders of Indonesian Independence (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia - IPKI) และ The People's Party (Partai Murba)

พรรคการเมืองเดิมทั้งห้าแม้จะมารวมตัวกันแล้ว ก็ยังคงดำรงฐานเสียง แนวคิด และการดำเนินงานเป็นของตนเองอยู่เช่นเดิม โดยขาดผู้นำและแนวนโยบายที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันเช่นเดียวกับที่ปรากฏในพรรคร่วมพัฒนา โดยกลุ่ม PNI เดิม มีฐานสนับสนุนสำคัญอยู่ในกรุงจาการ์ตา และพื้นที่เกาะชวากลาง/ตะวันออก โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการพลเรือนเชื้อสายชวา แต่ไม่สู้เป็นที่นิยมนักในบริเวณหมู่เกาะรอบนอก กลุ่ม Parkindo เดิม เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยที่นับถือคริสต์ นิกายโปรเตสแตนท์ในพื้นที่หมู่เกาะภาคตะวันออกและจังหวัดบาหลีในเกาะสุมาตรา พรรค Catholic เดิม มีฐานเสียงอยู่บริเวณหมู่เกาะซุนดาน้อยฝั่งตะวันออก และบางส่วนของเกาะชวา ส่วนกลุ่ม IPKI เดิมนี้มีแนวทางต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง ขณะที่กลุ่ม Murba เดิม มีนโยบายออกไปทางสังคมนิยมแต่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์

กองทัพแห่งชาติ¹² (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia - ABRI)

หลังจากอินโดนีเซียเข้าสู่ยุคระเบียบใหม่ในปี พ.ศ. 2509 กองทัพแห่งชาติเป็นกลไกสำคัญ

11. Ibid. , pp.202 - 203

12. Ibid. , pp. 230 - 233 ; วิทยา สุจริตนารักษ์, “กองทัพอินโดนีเซียในปัจจุบัน”, *เอเชียปริทัศน์* ปีที่ 4, ฉบับที่ 2 (เม.ย. - มิ.ย. 2526) : 44 - 63

ของรัฐอีกกลไกหนึ่งที่ถูกหรือโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาทั้งหมดอย่างจริงจัง ทั้งสามเหล่าทัพและกองบัญชาการตำรวจซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงกับผู้บัญชาการเหล่าทัพต่าง ๆ ตามลำดับนั้น จะต้องรวมตัวกันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอีกทอดหนึ่งของประธานเสนาธิการทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันและความมั่นคง (Hankam) หรือกระทรวงกลาโหมด้วย นอกจากนั้น เป็นครั้งแรกที่นำหลักการ “ภารกิจการ” หรือที่เรียกว่า หน้าที่สองประการ (dwi fungsi / dual function) มาใช้ คือถูกกำหนดบทบาทใหม่ให้มีหน้าที่หลักสอง ประการควบคู่กัน ได้แก่ การเป็นพลังสำคัญในทางการเมืองและสังคมในยุคระเบียบใหม่ควบคู่ไปกับการเป็นพลังสำคัญในการป้องกันประเทศและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ กองทัพอินโดนีเซียในยุคระเบียบใหม่จึงแสดงตนอย่างแข็งขันว่าเป็นผู้พิทักษ์รักษาเสถียรภาพและความคงอยู่ของประเทศ การพยายามขยายบทบาทของกองทัพ โดยเฉพาะกองทัพบกให้มีอิทธิพลเหนือกลไกต่าง ๆ ของรัฐจึงเพิ่มมากขึ้นตามลำดับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา โดยประธานาธิบดีซูฮาร์โตจะเป็นผู้นำเอานายทหารระดับคุมกำลังที่มีส่วนผลักดันการขึ้นสู่อำนาจของตนเข้าไปมีส่วนในกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้มากที่สุด โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและกิจการที่เคยเป็นหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนในอดีต โดยข้าราชการทหารจะถูกโยกย้ายเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐมากกว่าที่เคยเป็นมา (โดยเฉพาะนายทหารจากกองทัพบก) อันเป็นไปตามเจตนารมณ์และนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้ทหารเข้าไปมีบทบาทอย่างเต็มที่ในทุกหน่วยงานของรัฐ แม้จะทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาระบบข้าราชการพลเรือนในอินโดนีเซียก็ตาม ด้วยเหตุนี้ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่เริ่มในปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา นอกจากจำนวนรัฐมนตรีกว่าครึ่งหนึ่งของรัฐบาลและจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศกว่า สองในสามจะเป็นนายทหารจากเหล่าทัพต่าง ๆ แล้ว นายอำเภอทั่วประเทศอีกประมาณร้อยละ 56 อธิบดีตามกรมกองต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 78 และเลขานุการรัฐมนตรีต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 84 ล้วนแต่เป็นนายทหารทั้งสิ้น และในเวลาต่อมาตั้งแต่กลางทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2513 เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดขณะนั้น ล้วนแต่เคยเป็นนายทหารจากเหล่าทัพต่าง ๆ ทั้งสิ้น¹³

นอกจากบทบาททางการเมืองการปกครองแล้ว รัฐบาลระเบียบใหม่ยังเปิดโอกาสให้นายทหารขยายบทบาทเข้าไปในภาคเศรษฐกิจของประเทศอย่างเต็มที่ เน้นการเพิ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจของกองทัพแห่งชาติและผู้นำเหล่าทัพต่าง ๆ ให้มากขึ้นกว่ายุคของอดีตประธานาธิบดีซูการ์โน

13. Micheal R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto* (London : Routledge, 1994) อ้างใน ภาวดี ทรงแพรเสริญ, *อินโดนีเซีย : อดีตและปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 471

ซึ่งเน้นนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจอย่างสุดขั้ว (ultra-nationalist policies) ซึ่งกองทัพก็เคยมีบทบาททางเศรษฐกิจผ่านทางรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่ยึดมาจากชาวต่างชาติ และกองทัพเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎอัยการศึกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาแล้ว ภายหลักรัฐบาลระเบียบใหม่ขึ้นสู่อำนาจ บทบาทดังกล่าวก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้คณะผู้บริหารชุดใหม่ที่ใกล้ชิดกับหัวอำนาจใหม่ โดยความสัมพันธ์กับนักธุรกิจเชื้อสายจีนที่ร่วมมือกันแสวงประโยชน์จากองค์กรธุรกิจกับผู้บริหารเหล่านั้นก็ดำเนินต่อไปเช่นกัน เนื่องจากความสามารถของทหารที่จะเข้าไปมีบทบาททางธุรกิจหรือเศรษฐกิจของชาติถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างอำนาจทางการเมืองของพวกเขาให้มั่นคงต่อไป หากผู้นำทางทหารอันเป็นชนชั้นนำกลุ่มใหม่ของระบบไม่มีแหล่งเงินทุนเป็นฐานค้ำจุนอำนาจแล้ว ในระยะยาวอิทธิพลและอำนาจก็จะต้องเสื่อมคลายไปตามกลไกและงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลจะจัดสรรไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของประเทศ ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องสูญเสียสถานภาพเดิมหรือสูญเสียความจงรักภักดีของผู้ใต้บังคับบัญชาอื่น ๆ ในอนาคตได้¹⁴

นายทหารที่ใกล้ชิดและเป็นฐานกำลังของประธานาธิบดีซูฮาร์โตสามารถจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากธุรกิจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ผ่านการจัดการของกองบัญชาการฝ่ายการเงินและเศรษฐกิจทหาร (The Finance and Economic Section of the Military Command : Finek) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและจัดสรรปันส่วนของประธานาธิบดีซูฮาร์โตอีกทอดหนึ่ง รัฐวิสาหกิจสำคัญ ผู้ควบคุมสัมปทานต่าง ๆ ทั้งการค้าต่างประเทศ ธุรกิจป่าไม้ เหมืองแร่ และพลังงาน ตลอดจนการค้าสินค้าอุปโภคบริโภคในประเทศทั่วไป ได้กลายเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับนายทหารผู้กุมอำนาจทางการเมืองให้มั่นคงสืบไปนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษแรกของรัฐบาลระเบียบใหม่เป็นต้นมา¹⁵

ระบบข้าราชการพลเรือน¹⁶

ระบบข้าราชการพลเรือนของอินโดนีเซียมีประสบการณ์ของการถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองมาเป็นเวลายาวนาน นับตั้งแต่ภายหลัได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ ประชาชนที่จบการศึกษาจากสถาบันที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ ที่บางส่วนเคยเป็นอดีตสมาชิกนักรบกองโจรที่ต่อสู้กับ

14. เพ็งฮ้าง, หน้า 470 - 474

15. Frederick M. Bunge (ed.), *Indonesia : A Country Study*. (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1983), pp. 231 - 233

16. ภูวดล ทรงประเสริฐ, อินโดนีเซีย : อดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 470 - 475

เจ้าอาณานิคม บางส่วนก็เป็นอดีตข้าราชการในระบบการปกครองของเนเธอร์แลนด์และญี่ปุ่น มาก่อน ต่างพยายามหางานประจำทำมากขึ้น ซึ่งตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามจัดสรรตำแหน่งทางราชการให้แก่บุคคลเหล่านี้เพื่อจุดประสงค์ทางด้าน การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้กับชนชั้นผู้ปกครองขณะนั้น และแม้ว่ารายได้ทั่วไปของข้าราชการ จะอยู่ในระดับต่ำมาก เพราะเศรษฐกิจช่วงนั้นได้รับผลกระทบจากปัญหาเงินเฟ้อ แต่บุคคลเหล่านี้นั้นก็ยังพยายามที่จะเข้ารับราชการ ระบบราชการจึงกลายเป็นองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพ ขาดการบริหารงานที่ดี และการทุจริตก็ปรากฏขึ้นในหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวาง ในที่สุดระบบราชการของอินโดนีเซียก็กลายเป็นหน่วยงานสำหรับการสร้างฐานอำนาจนักการเมืองและเป็นแหล่งกบฏผลประโยชน์อันมิชอบของข้าราชการทุจริตไป การเพิ่มจำนวนข้าราชการแต่ละครั้ง ต้องใช้เหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐเต็มไปด้วยข้าราชการที่มีมากกว่าปริมาณงานที่จะต้องรับผิดชอบเสียอีก

แม้จะมีความพยายามลดจำนวนข้าราชการลงเสมอมาในสมัยการปกครองช่วงประชาธิปไตยแบบมีผู้นำของประธานาธิบดีซูการ์โน แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้สำเร็จ ความเปลี่ยนแปลงในระบบข้าราชการพลเรือนเกิดขึ้นอย่างจริงจังหลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตสถาปนาการปกครอง “ระเบียบใหม่” โดยจุดประสงค์เพื่อควบคุมอำนาจการเมืองและอำนาจการปกครองประเทศไว้อย่างเด็ดขาดมั่นคง รัฐบาลระเบียบใหม่ได้ริเริ่มโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและบุคลากรของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อย่างมากมาย โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อทำให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือส่งเสริมอำนาจของรัฐบาลใหม่ในการปกครองโดยใช้อำนาจเด็ดขาดอย่างแท้จริง กลไกของรัฐแต่ละส่วนมิได้เพียงแต่ปล่อยออกและจับกุมลงโทษข้าราชการที่ต้องสงสัยว่าเคยสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) ในอดีตเท่านั้น แต่ข้าราชการพลเรือนที่เหลืออยู่ทุกคนยังถูกกฎหมายบังคับให้เป็นสมาชิกถาวรของสมาคมข้าราชการแต่ละสาขาอาชีพที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่มีการจัดตั้งในรูปแบบบริษัท (corporation) ของข้าราชการแต่ละสาขาอาชีพที่มีชื่อเต็มว่า Korps Pegawai Negeri (Korpri) สำนักงานข้าราชการพลเรือนดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนแต่ละสาขาที่มีใช้จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานราชการที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้น แต่จะต้องทำตัวเป็นลูกจ้างที่ดีของรัฐ โดยถูกกฎหมายและวินัยข้าราชการบังคับให้เป็นสมาชิกของพรรคโกลดาร์ในเวลาเดียวกันด้วย เพราะโกลดาร์เป็นองค์กรทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรเดียวที่ Korpri ต้องเป็นสมาชิกอย่างถาวร Korpri จึงมิใช่เพียงการเป็นองค์กรตัวแทนของข้าราชการพลเรือนแต่ละสาขาที่ผูกมัดตนเองเข้ากับพรรคโกลดาร์เท่านั้น แต่ข้าราชการพลเรือนทุกคนในอินโดนีเซียยังถูกเงื่อนไขของ Korpri บังคับให้สมาชิกทุกคนจำเป็นต้องสนับสนุนพรรค

ไกลคาร์โดยเคร่งครัดแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวอีกด้วย พร้อมกันนั้นก็ต้องปฏิบัติตามวินัยของ
 ข้าราชการพลเรือนอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองอื่นใดสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปมี
 บทบาทเหนือชีวิตชาวชนบทและข้าราชการเข้าไปทุกระดับชั้นได้ เนื่องจากการเป็นสมาชิกของ
 Korpri ก็เท่ากับการเป็นสมาชิกของพรรคไกลคาร์โดยอัตโนมัติ และการเป็นข้าราชการพลเรือนตาม
 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทั้งหมดก็คือการยอมรับพันธกรณีทางการเมืองต่อพรรคไกลคาร์ชั่วชีวิต
 ราชการของบุคคลนั้น ๆ อีกด้วย

บริบททางการเมือง¹⁷

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา บทบาทของกองทัพแห่งชาติที่พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดช่วง
 ต้นของยุคระเบียบใหม่ก็ได้กลายเป็นพลังสำคัญที่สุดพลังหนึ่งในการควบคุมโครงสร้างอำนาจของ
 รัฐ ที่มีลักษณะแตกต่างจากสถาบันทหารทั่วไปในภูมิภาค เพราะกองทัพอินโดนีเซียได้กลายเป็น
 องค์กรทางทหารและเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีทั้งพื้นฐานทางอุดมการณ์จากพัฒนาการใน
 ประวัติศาสตร์และพื้นฐานกฎหมายรองรับบทบาทของตนเองอย่างเข้มแข็ง จนกระทั่งตลอดช่วง
 ปลายทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2503 และตลอดทศวรรษถัดมานั้น กองทัพได้ถูกมองจาก
 ประชาชนทั่วไปให้มีฐานะเทียบเท่ากับการคงอยู่ของประเทศอินโดนีเซีย จนทำให้ภาพลักษณ์การ
 ดำรงอยู่ของรัฐบาลประธานาธิบดีซูฮาร์โตตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวเปรียบเสมือนการเดินทางตาม
 ชี้นำของกองทัพ อย่างไรก็ตาม กองทัพอินโดนีเซียตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา
 นั้นมีประสิทธิภาพและความก้าวหน้าต่าง ๆ ดีต่อกว่ากองทัพของเพื่อนบ้านในภูมิภาคมาก โดยเฉพาะ
 กำลังพลก็มีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรที่มีอยู่เป็นอันดับสี่ของโลก แต่
 กฎหมายและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและการปกครองภายในดินแดนต่าง ๆ ทั่ว
 ประเทศ มีส่วนสำคัญที่ทำให้กองทัพบุกมีบทบาทเข้าไปสอดแทรกในกิจกรรมและองค์กรต่าง ๆ
 ของสังคมอินโดนีเซียทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับชาติ จึงทำให้กองทัพบุกมีบทบาท
 สูงเกินกว่าเหล่าทัพอื่น ๆ ทั้งหมดในการควบคุมทั้งประชาชนและพัฒนาการทางการเมืองตั้งแต่
 ระดับรากหญ้า (grass roots) อย่างมั่นคงแบบครอบคลุมจักรวาลไปในที่สุด หลังจากการประกาศใช้
 กฎหมายว่าด้วยการเตรียมการขั้นพื้นฐานสำหรับการป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคง
 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Basic Provision for the Defence and Security of the Republic of
 Indonesia) รัฐบาลอินโดนีเซียภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูฮาร์โตจึงมีรูปลักษณะกลายเป็น
 ระบบการปกครองแบบทหาร (military regime) ชัดเจนขึ้นกว่าในอดีตก่อนหน้านั้นมาก โดย
 ประธานาธิบดีเองจะเป็นผู้ใช้ศิลปะทุกรูปแบบในการจัดสรรทั้งอำนาจทางการเมืองและผล

17. เพ็งฮ้าง, หน้า 500 - 514 และ "Indonesia" *Asia Yearbook 1988* (HongKong :
 Far Eastern Economic Review, 1988), pp.75 - 81.

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่ออุปถัมภ์นายทหารที่ให้การสนับสนุนเขา หรือเพื่อปิดข่าวการวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลเหล่านั้นที่อาจจะทำให้การครองอำนาจของเขาต้องสั่นคลอนได้ ขณะเดียวกันประธานาธิบดีเองก็ตระหนักดีว่ายี่งนานวันขึ้น ตนเองก็จำเป็นต้องป้องกันการช่วงชิงอำนาจจากผู้นำทางทหารที่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองเหมือนกัน เพราะฉะนั้น ประธานาธิบดีซูฮาร์โตจึงพยายามใช้ทั้งศาสตร์ และกลวิธีทางการเมืองในรูปหลายแบบมาประยุกต์ใช้กำจัดบุคคลที่ครั้งหนึ่งเคยร่วมช่วงชิงอำนาจมาพร้อมกับตน หรือเพื่อใช้ขยายฐานอำนาจรองรับนายทหารรุ่นใหม่ที่ได้ผ่านการทดสอบจากตนแล้วเป็นอย่างดีว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ให้การสนับสนุนการครองอำนาจของเขาในอนาคตต่อไปอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังมรณกรรมของพลเอกอาลี มูร์โตโป ในปี พ.ศ. 2527 และของพลเอกซูโจโน สุมาร์ดานี ในปี พ.ศ. 2529 ประธานาธิบดีซูฮาร์โตเริ่มมีความไม่ไว้วางใจนายทหารรุ่นใกล้ชิดกับตนอีกต่อไป เพราะไม่เชื่อว่ามีนายทหารอาวุโสผู้ใดจงรักภักดีอย่างมั่นคงเหมือนนายพลผู้ใกล้ชิดทั้งสองที่ถึงแก่กรรมไปแล้วนั่นเอง ตั้งแต่นั้นมา พฤติกรรมของประธานาธิบดีในความสัมพันธ์กับนายทหารอาวุโสรุ่นที่ร่วมเปลี่ยนแปลงการปกครองยึดอำนาจรัฐมาด้วยกันก็เปลี่ยนแปลงไป ยี่งนานวันขึ้น ประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็ยิ่งแสดงให้เห็นนายทหารอาวุโสเหล่านั้น เช่น พลเอกโยกา ชูกามา และ พลเอกเบ็นนี มูร์ดานี ซึ่งยังคงมีบทบาทควบคุมกองทัพอย่างมั่นคงในกลางทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ.2523 ได้เห็นและเกิดความกังขาว่าประธานาธิบดีซูฮาร์โตกำลังกังวลบทบาทของนายทหารอาวุโส และนายทหารนอกราชการที่ยังเกาะกลุ่มรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อรักษาสถาบันประโยชน์ร่วมในกองทัพ นอกจากนั้น ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังทำตัวห่างเหินออกจากกลุ่มและพวกพ้องนายทหารอาวุโสรุ่นเดียวกันมากขึ้น ความสัมพันธ์ของประธานาธิบดีกับบุคคลเหล่านี้จะเน้นหนักไปในความสัมพันธ์และสนิทสนมส่วนตัวเป็นราย ๆ ไป มิได้ให้ความสำคัญต่อกลุ่มหรือต่อคณะผู้มีส่วนอยู่เบื้องหลังการขึ้นครองอำนาจของเขาตลอดช่วงนับ 10 ปี ก่อนหน้านี้อีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ประธานาธิบดีก็ยังหันมาเน้นวิธีแบ่งแยกและปกครอง หรือทำให้นายทหารอาวุโสแต่ละรายเกิดความหวาดระแวง และมีความไม่จริงใจต่อกันมากขึ้น สร้างความไม่พอใจให้กับนายทหารอาวุโสบางคนที่ต้องการให้กองทัพแห่งชาติยังคงมีความเป็นเอกภาพเพื่อเป็นหลักของพัฒนาการทางการเมืองของอินโดนีเซียตลอดไป เช่น พลเอกซูมิโตร และพลเอกอาหมัด ยานี ดังนั้นนายทหารอาวุโสเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องผลักดันให้ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งเพิ่งชนะเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2525 ออกกฎหมายรองรับความชอบธรรมต่าง ๆ ของกองทัพให้มากที่สุดที่จะทำได้ ตลอดกลางทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 พร้อมกับรักษาอำนาจด้านอื่น ๆ ของฝ่ายทหารในพรรคโกลดาร์ให้มั่นคงตลอดไป ตลอดจนปรับปรุงองค์กรและสายงานบังคับบัญชาในเหล่าทัพต่าง ๆ ให้มีความเป็นทหารอาชีพและควบคุมโดยตรงจากส่วนกลางมากขึ้นภายใต้การปฏิรูปอย่างจริงจังของพลเอกเบ็นนี มูร์ดานี ประธานคณะเสนาธิการทหาร

อย่างไรก็ดี เมื่อพลเอกมูร์ดานี เกษียณอายุราชการไปในปี พ.ศ. 2531 อันเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตกำลังเตรียมตัวลงรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสมัยที่ห้า แทนที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตจะเลือกนายทหารอาชีพซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปของผู้บัญชาการเหล่าทัพขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานเสนาธิการทหาร กลับเลือกนายทหารผู้เป็นผู้ใกล้ชิดที่สุดของตน แต่ไม่มีความรู้ความสามารถในสายตาทหารอาชีพ นั่นคือ พลเอกตรี ชูตริสโน ขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ทำให้ตั้งแต่นั้นมา บทบาทของกองทัพแห่งชาติก็จะลดลงอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็พยายามผลักดันให้นักการเมืองหรือข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่ใกล้ชิดกับตนเข้าไปมีบทบาทในพรรคการเมืองมากขึ้น แม้กระทั่งการเลือกตำแหน่งรองประธานาธิบดีคือนายชูดาร์โมโน ในปี พ.ศ. 2531 นั้น ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งเพิ่งได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นจากสภาที่ปรึกษาประชาชนให้ดำรงตำแหน่งต่ออีกหนึ่งสมัย ได้ดึงดันเสนอชื่อนายชูดาร์โมโนเข้าดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีทั้งที่ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากนายทหารอาวุโสที่ยังมีบารมี และอิทธิพลครอบงำความคิดของนายทหารที่ควบคุมกำลังในเหล่าทัพต่าง ๆ ในขณะนั้น

ความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีซูฮาร์โตกับกองทัพในเรื่องการแต่งตั้งรอง-

ประธานาธิบดีชูดาร์โมโนเป็นจุดฉับแปรสำคัญที่ปรากฏออกมาให้สาธารณชนได้ประจักษ์อย่างชัดเจนที่สุดครั้งหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมทำนองนี้จะไม่ปรากฏให้เห็นบ่อยนักในอินโดนีเซียก่อนหน้านั้น ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งดังกล่าวยังทำให้บรรดานายทหารอาวุโสและผู้นำกองทัพเริ่มตระหนักมากขึ้นว่ายิ่งนานวันเข้าโอกาสที่เหล่าทัพต่าง ๆ จะมีบทบาทแสดงอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศก็จะยิ่งนับวันน้อยลง ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวก็จะต้องปรากฏมากขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน แม้กระนั้นก็ตามกองทัพก็ยังจำเป็นต้องเคารพการตัดสินใจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในฐานะผู้บัญชาการสูงสุดตามรัฐธรรมนูญต่อไป การกระทำใด ๆ ของกองทัพในลักษณะไม่พึงพอใจต่อพัฒนาการทางการเมืองในขณะนั้น นอกจากจะทำให้ประธานาธิบดียิ่งเพิ่มความหวาดระแวงและก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ผู้นำของกองทัพเพิ่มขึ้นแล้ว ความขัดแย้งทางการเมืองที่ถึงขั้นแตกหักใด ๆ ก็ตามที่อาจเกิดขึ้น นอกจากจะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพเดิมที่ผู้นำในกองทัพอยู่ในฝ่ายได้เปรียบแล้ว ยังอาจทำให้กองทัพบกซึ่งเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงของประธานาธิบดีอย่างมั่นคงเสื่อมมา ฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการทางการเมืองตามลำพัง โดยไม่คำนึงต่อความเป็นเอกภาพของกองทัพแห่งชาติในอนาคตได้ ขณะเดียวกันประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็ได้แสดงหลักการของตนอย่างชัดเจนว่ากองทัพแห่งชาติจะต้องเชื่อและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดมากขึ้น การแสดงออกใด ๆ ของกองทัพแห่งชาติในลักษณะตรงข้ามกับนโยบายภายใต้การนำของเขาจะถือว่าเป็นการกระด้างกระเดื่องนั่นเอง เพราะฉะนั้น ยิ่งนานวันขึ้นประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็ยิ่งแสดงออกอย่างชัดเจนว่าตนไม่พอใจต่อความพยายามของผู้นำในกองทัพแห่งชาติบางคน ที่ยังคงพยายามจะเข้ามาครอบงำกิจการการเมืองของรัฐเหมือนอดีตในช่วงทศวรรษที่

เริ่มต้นใน พ.ศ. 2503 - 2513 อีกต่อไป และพร้อมจะใช้อำนาจของประธานาธิบดีเพื่อลดบทบาทดังกล่าวของกองทัพโดยไม่ล้าหลังเลทันทันทีที่โอกาสทางการเมืองเปิดให้ เช่นกรณีการยุบเลิกกองบัญชาการรักษาระเบียบและความมั่นคง (Kopkamtib) ในปี พ.ศ. 2532 ทั้งที่องค์กรนี้เป็นองค์กรสำคัญที่สุดของกองทัพแห่งชาติที่เคยมีบทบาทอย่างมากในการปราบปรามศัตรูทางการเมืองและสร้างระเบียบใหม่ขึ้นมาให้ประธานาธิบดีซูฮาร์โตสามารถปกครองอินโดนีเซียได้อย่างมั่นคงตลอดช่วง 20 ปีก่อนหน้านั้น

ส่วนพัฒนาการทางการเมืองด้านอื่น ๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา มิได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะในขณะที่กลุ่มโกลคาร์ยังคงใช้อำนาจรัฐได้ทุกรูปแบบเพื่อสร้างฐานทางการเมืองของตนในทุกระดับสังคมได้เพียงผู้เดียว โอกาสที่พรรคร่วมพัฒนา (PPP) ซึ่งมีผู้นำมุสลิมทั่วไปให้การสนับสนุนและพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (PDI) ซึ่งบรรดาผู้นำถือศาสนาคริสต์ทั่วไปให้การสนับสนุนนั้น จะกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งจนสามารถท้าทายความยิ่งใหญ่ของโกลคาร์ย่อมเป็นไปได้ยากมาก พรรคการเมืองทั้งสองพรรคที่ถูกจงใจสร้างขึ้นมาโดยรัฐบาลระเบียบใหม่ที่ต้องการให้เป็นเพียงพรรคการเมืองประกอบการปกครองใหม่ให้มีภาพลักษณ์ประชาธิปไตยพอที่ประชาคมระหว่างประเทศจะยอมรับได้เท่านั้น ฉะนั้น การเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งทั้งในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2530 กลุ่มโกลคาร์จึงยังคงได้รับการเลือกตั้งอย่างลอยลำถึง ร้อยละ 64.1 และ 73 ของที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดตามลำดับ ประธานาธิบดีซูฮาร์โตจึงยังคงเป็นผู้เดียวที่สภาที่ปรึกษาประชาชนซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของเขาเอง เสนอชื่อและลงมติรับรองให้เป็นประธานาธิบดีทุกครั้งที่ว่าระเก่าของการดำรงตำแหน่งหมดลงเหมือนเช่นทุกครั้งในอดีต

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการทางการเมืองที่ปรากฏชัดตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 อีกประการหนึ่ง คือปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาอิสลาม ซึ่งมีผู้นับถือทั่วประเทศมากกว่าร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมด 190 ล้านคน เนื่องจากแม้อินโดนีเซียจะเป็นประเทศที่มีผู้นับถือศาสนาอิสลามมากที่สุดในโลก แต่ศาสนาอิสลามมิได้เป็นศาสนาประจำชาติ เพราะสังคมได้ยอมรับหลักปรัชญาที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2488 ให้เป็นอุดมการณ์สำคัญสูงสุดของรัฐโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เรื่อยมา นอกจากนั้น บทบาทของพรรคการเมืองมุสลิมต่าง ๆ ที่เคยมีอย่างมากในช่วงสมัยอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต ได้ถูกทำลายหรือลดลงจนเกือบหมดในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต แม้กระนั้นก็ตาม แนวคิดเรื่องภัยคุกคามจากมุสลิมหัวรุนแรงยังคงทำให้ผู้นำฝ่ายทหารที่เป็นชนชั้นปกครองของรัฐบาลระเบียบใหม่กังวลใจอยู่ ขณะที่แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสนใจต่อการพัฒนาศาสนาอิสลามเพื่อเป็นหลักยึดเหนี่ยวทางจิตใจแก่สังคมมากขึ้นก็ตาม แต่ผู้นำมุสลิมหัวรุนแรงบางคนก็ยังไม่พอใจ ที่ยังไม่มีการกำหนดให้อิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ ขณะที่เห็นว่ามาตรการที่รัฐบาลระเบียบใหม่ใช้ขัดขวาง

ไม่ให้อิทธิพลของศาสนาอิสลามเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของรัฐ เพื่อรักษามลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง และให้สังคมและการเมืองของอินโดนีเซียประสมกลมกลืนกันมากที่สุดที่จะเป็นได้นั้น เป็นนโยบายที่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลามอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การจับตามองจากฝ่ายรัฐบาลก็ทำให้ผู้นำมุสลิมส่วนใหญ่ต้องจัดรูปแบบการบริหารองค์กรต่าง ๆ ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลอย่างระมัดระวัง ตลอดช่วงทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 โดยเฉพาะองค์การนาห์ดาตุล อุลามา (Nahdatul Ulama / NU) องค์กรมุสลิมใหญ่ที่สุดของประเทศมีสมาชิกกว่า 20 ล้านคน ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2469 แม้จะยังคงทำหน้าที่หลักเป็นผู้ให้การศึกษาทางศาสนาแก่เยาวชนมุสลิมในภายหลังอันเป็นชนส่วนใหญ่ของอินโดนีเซียแล้ว กลุ่มนาห์ดาตุล อุลามา ยังประยุกต์บทบาทโดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง แต่ก็สามารถมีบทบาทเป็นกลุ่มพลังกดดันสำคัญในการขยายความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองให้กับกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองอื่น ๆ ในจากการตาอีกทอดหนึ่ง โดยเฉพาะภายใต้การนำของอับดุลร่าห์มัน วาฮิด ทำให้กลุ่มนาห์ดาตุล อุลามา สามารถดำเนินกิจกรรมของตนต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา

ขณะเดียวกัน ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 มา อิทธิพลของลัทธิความเชื่อตามคัมภีร์กูรอ่านอย่างเคร่งครัด (fundamentalist) เริ่มมีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในกลุ่มมุสลิมอินโดนีเซียเช่นที่เกิดขึ้นในมาเลเซียและบรูไน โดยมุ่งหลบซ่อนและเคลื่อนไหวอย่างลับ ๆ ในพื้นที่ห่างไกลอำนาจอรัฐ เพื่อโค่นล้มรัฐบาลและผลักดันให้มีการใช้กฎหมายอิสลามขึ้นในประเทศ แต่ทั้งนี้อิทธิพลของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงเหล่านี้ยังคงมีจำกัดในอินโดนีเซีย ซึ่งชาวชวาผู้เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศได้แสดงให้เห็นถึงความอดกลั้นในเรื่องศาสนา การยอมรับในความแตกต่างทางความเชื่อได้ดีกว่าประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิมอื่น ๆ ในโลก อันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังของรัฐบาลระเบียบใหม่ที่มีมุ่งแยกบทบาทของศาสนาออกจากการเมืองตลอดมา โดยเครื่องมือสำคัญที่สุดที่ใช้ ได้แก่ การสนับสนุนบทบาทปัญญาชนมุสลิมที่มีการศึกษาแบบตะวันตกและใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจรัฐ เพื่อครอบงำแนวคิดทางศาสนาของผู้นำมุสลิมในพื้นที่อื่น ๆ กับใช้มาตรการทางกฎหมายและความมั่นคงควบคุมครูผู้สอนศาสนาทุกคนด้วยการออกใบอนุญาตก่อนมีสิทธิทำการสอนศาสนาที่รัฐบาลเป็นผู้เขียนหลักสูตรโดยตรง

แม้กระนั้นก็ตาม ผู้นำทางทหารในกองทัพแห่งชาติก็ยังคงความหวาดระแวงในบทบาทของผู้นำทางศาสนาที่จะมีต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอนาคตตลอดมา ตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายทหารได้มีการกวาดล้างจับกุมผู้นำมุสลิมในลักษณะเหวี่ยงแหบ่อยครั้ง ทำให้ในทางกลับกัน เมื่อผู้นำศาสนาอิสลามส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสเคลื่อนไหวทางการเมืองได้โดยตรง คนเหล่านี้ก็จำเป็นต้องพัฒนาบทบาทของศาสนาไป

ในทางด้านการพิทักษ์ความยุติธรรมและสวัสดิการทางสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเกิดทัศนคติกันทั่วไปในหมู่ชาวมุสลิมว่า ผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจภาคเมือง นายทุนเชื้อสายจีน และทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ น้อยมากที่จะตกถึงประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นชาวมุสลิมของประเทศ แต่กลับกลายเป็นการสร้างความมั่งคั่งให้พวกนอกศาสนาโดยเฉพาะชาวจีน ชุมชนมุสลิมจึงมีสิทธิชอบธรรมที่จะยกประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมทางสังคมต่าง ๆ มาวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้รัฐบาลหาทางแก้ไขปรับปรุงให้กับชนส่วนใหญ่ของประเทศ การที่ผู้นำมุสลิมได้เปลี่ยนแนวทางเผยแพร่ศาสนาและกำหนดบทบาทใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในอินโดนีเซียที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วก่อนสิ้นทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 นั้นเอง ทำให้ประธานาธิบดีซูฮาร์โตจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทางเชิงกร้าวต่อองค์กรอิสลามทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด เช่น การยินยอมให้รัฐสภาผ่านกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในโรงเรียนอิสลาม และกฎหมายว่าด้วยศาสนาอิสลามเพื่อพิจารณาตัดสินคดีจำเพาะบางประเภทก่อนสิ้นปี พ.ศ. 2532 นอกจากนี้ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2533 ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังได้เรียกร้องให้กลุ่มนายทุนธุรกิจชาวจีนที่ใกล้ชิดตนพยายามหาทางกระจายความมั่งคั่งของพวกเขาเพื่อทำให้สังคมส่วนใหญ่ดีขึ้นให้ได้

โครงสร้างอำนาจภายใต้ “ระเบียบใหม่” กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ลักษณะเด่นที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างอำนาจภายใต้ “ระเบียบใหม่” นอกเหนือจากประธานาธิบดีที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดแล้วก็คือบทบาทของกองทัพในการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ดำเนินต่อกันมาอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง และต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลักการการทำหน้าที่ทั้งทางด้านทหารและพลเรือนของกองทัพ (dwi fungsi) ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาจากสภาพแวดล้อมในประวัติศาสตร์จนทำให้กองทัพเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ และบทบาทดังกล่าวมีพัฒนาการที่ฝังรากลึกจนยังไม่มีแนวโน้มว่ากองทัพจะถอนตัวออกจากการเมืองในอนาคตอันใกล้¹⁸

กล่าวโดยทั่วไป กลุ่มชนชั้นนำที่ทำหน้าที่ปกครอง (governing elite) ของอินโดนีเซีย มีภูมิหลังร่วมกันในการเป็นสมาชิกของระบบราชการ อันมีศูนย์กลางอยู่ในจาการ์ตา และเมืองใหญ่อื่น ๆ เป็นผู้ที่มีเชื้อสายชวาอันเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมที่มากทั้งจำนวนและการมีบทบาทส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนใหญ่ของชนชั้นนำเหล่านี้เป็นกลุ่ม priyayi หรือคนชวาทั่วไปที่มีลักษณะวัฒนธรรมผสมผสานระหว่างลัทธิความเชื่อดั้งเดิมของชวาตลอดจนลัทธิฮินดู - พุทธเข้าด้วยกัน ส่วนกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่ชวาชวาจากหมู่เกาะชั้นนอกกับกลุ่มมุสลิมเคร่งครัด หรือ Santri (ร้อยละ

18. Soedibyo, “ Armed Forces of The Republic of Indonesia : Prospects for the 1990’s”, *Indonesia Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (Third Quarter 1990) : 230 - 233

20 ของประชากร) มีตัวแทนอยู่ในโครงสร้างอำนาจของอินโดนีเซียน้อยมาก¹⁹ แต่อย่างไรก็ดี ความดี้อยโอกาสทางการเมืองของกลุ่มนี้ทำให้กลายเป็นกลุ่มสำคัญที่มีโอกาสเปลี่ยนเป็นฝ่ายต่อต้านชนชั้นปกครองได้โดยง่าย รัฐบาล “ระเบียบใหม่” จึงระมัดระวังที่จะรักษาภาพพจน์แสดงออกให้สาธารณชนเห็นเสมอว่า รัฐบาลมีตัวแทนจากทุกกลุ่มทุกชนชั้นในสังคมและสามารถรักษาผลประโยชน์ให้กับทุกกลุ่มได้อย่างเสมอภาคกัน ผ่านทางวิธีการเลือกตั้งนับตั้งแต่ระดับรากหญ้า (grass - root) ผ่านทางพรรคการเมืองทั้งสามกับการพยายามกระจายผลประโยชน์ทางวัตถุจากการพัฒนาเศรษฐกิจออกไปให้ทั่วถึงจนเป็นที่พอใจทั่วกัน²⁰ อันช่วยให้สถานการณ์ทางการเมืองของอินโดนีเซียในยุคระเบียบใหม่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ แม้ประเด็นการใช้อำนาจกดดันทางการเมือง และความไม่เป็นประชาธิปไตยจะยังเป็นประเด็นสำคัญที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลหยิบยกมาอ้างถึงเสมอก็ตาม²¹

บทบาทของกองทัพในการเมืองสืบเนื่องมาตั้งแต่ครั้งสงครามเพื่ออิสรภาพจากเนเธอร์แลนด์ปี พ.ศ. 2488 ผู้นำทางกองทัพที่เรียกว่ากลุ่มคนรุ่น พ.ศ. 2488 (1945 Generation) ยังคงมีบทบาทในกองทัพและการเมืองสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นกลุ่มชนชั้นนำเดียวที่ทำให้กองทัพกลายเป็นสถาบันทางสังคมและการเมืองสถาบันเดียวที่มีความต่อเนื่องพอจะสร้างอินโดนีเซียให้มีเสถียรภาพได้ ท่ามกลางกลุ่มต่าง ๆ หลากหลายที่มีโลกทัศน์คับแคบและมุ่งเฉพาะผลประโยชน์ในกลุ่ม ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งและไร้เสถียรภาพให้เกิดขึ้นในยุคระเบียบใหม่ เมื่อประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมของชาวที่เน้นการชี้หน้าของเผด็จการแบบบิดา (paternalistic authoritarianism) ทำให้ระบบการเมืองของอินโดนีเซียสามารถระบุ

19. Jamie Mackie, “Indonesia since 1945 : Problem of Interpretation” in Benedict Anderson and Audrey Kahin (eds), Interpreting Indonesian Politics : Thirteen Contributions to The Debate. (New York : Cornell University Press, 1982) , pp 181 - 185

20. Dwight Y.King, “Indonesia’s New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureacratic Authoritarian Regime : What Difference Does It Make?” in Anderson & Kahin, Ibid , pp. 147 - 158

21. ภาวดี ทองประเสริฐ, อินโดนีเซีย : อดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 486 - 487

22. Dwight Y.King, “Indonesia’s New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureacratic Authoritarian Regime : What Difference Does It Make?” in Anderson & Kahin. Ibid , pp. 131 - 163

เฉพาะเจาะจงได้ว่าเป็นระบบอำนาจนิยมของระบบราชการ (bureaucratic authoritarianism) โดยมีกองทัพเป็นผู้ชี้้นำสำคัญ²²

สมาชิกในกองทัพเองเมื่อเข้าสู่ระบบที่นอกจากจะเอื้อโอกาสให้มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของสังคมแล้วยังสามารถแสวงประโยชน์ส่วนตัวให้กับตนเองได้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้อยู่เองที่จะต้องสืบทอดความสัมพันธ์ทางอำนาจตามโครงสร้างที่ดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะการสร้างความปลอดภัยและการรักษาความได้เปรียบในการมีส่วนร่วมบริหารงานทางการปกครองเหนือข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ

ในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของกองทัพจะยังไม่สามารถทดแทนได้ด้วยสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เนื่องจากมีความนำหน้าทั้งด้านความสามารถในการบริหารการจัดตั้งองค์การ การเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจและทรัพยากร กองทัพเองก็ไม่มีเจตนาจะละทิ้งหน้าที่และสิทธิพิเศษของตนแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อสมาชิกระดับสูงของกองทัพมีอภิสิทธิชนนั้บการ ขณะเดียวกันบทบาทดังกล่าวจะดำเนินไปไม่ได้เลยหากปราศจากความร่วมมือของข้าราชการพลเรือนและเทคโนโลยี (technocrat) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหุ้นส่วนรายย่อยในระบบอภิสิทธิที่กองทัพสถาปนาขึ้นมา

บทบาทครอบงำระบบการเมืองของกองทัพเห็นได้ชัดเจนในกรณีที่นายทหารเข้ารับผิดชอบตำแหน่งสำคัญในระบบราชการอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งที่เป็นของข้าราชการพลเรือนโดยตรงหรือการรับผิดชอบงานที่ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของตำแหน่งทางทหารของตน ซึ่งทำให้จำนวนของข้าราชการทหารประเภทดังกล่าวมีมากกว่าข้าราชการพลเรือนหลายเท่า จากการศึกษาของจอห์น เอ. แมคดูกัล เมื่อปี พ.ศ. 2524²³ ซึ่งศึกษาตำแหน่งสำคัญของระบบราชการ 145 ตำแหน่ง ในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อพิจารณาบทบาทของทหารในระบบราชการอินโดนีเซีย พบว่าจะมีการแบ่งกันอย่างค่อนข้างชัดเจนว่าตำแหน่งใดที่เป็นการสืบทอดตำแหน่งของกองทัพ ตำแหน่งใดเป็นของข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งที่เป็นของกองทัพมักจะเป็นตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการตรวจสอบกำกับดูแล ขณะที่ตำแหน่งของพลเรือนจะเป็นส่วนที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะทางมาก ๆ หรือด้านเทคนิค หรือส่วนงานสนับสนุนที่ไม่ใช่สายหลักของส่วนราชการนั้น ๆ ตำแหน่งสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารที่สามารถกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับกลางได้ก็จะต้องเป็นของทหาร โดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูงในกระทรวง

22. Dwight Y.King, "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime : What Difference Does It Make?" in Anderson & Kahin, *Ibid* , pp. 131 - 163

23. Frederick M.Bunge (ed.), Indonesia : A Country Study. (Washington D.C. : US Government Printing Office, 1983), pp. 213 - 214

มหาดไทย ข้าราชการ สังคม ศาสนา และยุติธรรม ทรัพยากรมนุษย์และการย้ายถิ่น ศึกษาธิการและวัฒนธรรม การต่างประเทศ และคมนาคม จะเป็นของนายทหารมากกว่าของพลเรือน

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุดเป็นอันดับสองรองจากประธานาธิบดีได้แก่ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงและความเป็นระเบียบ (Kopkamtib) ซึ่งเป็นที่หวาดเกรงกันในด้านเป็นเสมือนตำรวจลับที่อาจก่ออันตรายให้กับใครก็ได้ หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจและความรับผิดชอบกว้างขวางครอบคลุมทุกประเด็นที่สามารถกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐได้ Kopkamtib และสำนักประสานงานข่าวกรองแห่งรัฐ (Bakin) มีสำนักงานส่วนภูมิภาคที่สามารถทำหน้าที่ประสานงานใกล้ชิดกับหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกองบัญชาการส่วนภูมิภาคของกระทรวงกลาโหมด้วย²⁴

นอกจากนั้น การมีบทบาทครอบงำระบบการเมืองของกองทัพยังดำเนินผ่านทางกลไกของพรรคโกลคาร์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการระดมแรงสนับสนุนในสังคมรองรับนโยบายของรัฐบาลและกองทัพ²⁵ ส่วนการมีบทบาทแสวงประโยชน์ครอบงำระบบเศรษฐกิจ ดำเนินทางกลุ่มนายทหารนอกราชการที่ดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจสำคัญ เช่น ด้านน้ำมัน ป่าไม้ ดินบุก และแร่ธาตุอื่น ๆ ตลอดจนระบบจัดจำหน่ายวิทยุพีซี อันเป็นที่มาหลักของแหล่งรายได้นอกงบประมาณของกองทัพ²⁶ ทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวจะดำเนินไปไม่ได้เลยหากปราศจากการมีส่วนร่วมของนายทุนท้องถิ่นเชื้อสายอินโดนีเซีย (pribumi) ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนสำคัญของโครงสร้างอำนาจรัฐบาล “ระเบียบใหม่” เนื่องจากเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากทรัพยากรของรัฐ ผ่านทางการรับสัมปทาน รับเหมาจัดซื้อจัดจ้างจากงบประมาณทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และเกื้อหนุนซึ่งกันและกันกับนายทหารผู้มีอำนาจ ส่วนนายทุนเชื้อสายจีน (zhugong) แม้จะถือได้ว่าเป็นคู่แข่งกับกลุ่มนายทุนท้องถิ่น แต่การดำรงอยู่และการแสวงประโยชน์จากระบบของ “ระเบียบใหม่” ก็ดำเนินไปในลักษณะเดียวกับนายทุนท้องถิ่นอย่างแทบจะไม่แตกต่างกัน โดยบทบาทสำคัญของนายทุนเชื้อสายจีนแพร่หลายในภาคเศรษฐกิจหลายสาขาซึ่งรวมถึงภาคการธนาคาร อุตสาหกรรมขนาดกลาง การค้าปลีก - ค้าส่ง ตลอดจนมี

24. *Ibid.*, pp. 230 - 232.

25. Ibrahim Ambong, "Relationship Between the Indonesian Armed Forces and Golkar". *Indonesia Quarterly*. Vol. 18, No.3 (Third Quarter 1990) : 236 - 243

26. Micheal R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto* (London : Routledge, 1994) อ้างใน ภาวดี ทองประเสริฐ, *อินโดนีเซีย : อดีตและปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)ม หน้า 471

อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่เบื้องหลังผ่านทางนายทหารระดับสูงที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย²⁷

ส่วนกลุ่มที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งในโครงสร้างอำนาจของ "ระเบียบใหม่" ได้แก่ เทคโนแครต (technocrat) ที่ดำรงตำแหน่งสูงในระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศ โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ที่มีภูมิหลังทางการศึกษาจากสหรัฐฯ สมาชิกของกลุ่มนี้จะได้รับความไว้วางใจส่วนตัวจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตให้มีบทบาทกำหนดนโยบายเศรษฐกิจผ่านทาง การเป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับบริหารของสำนักงานคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (Bappenas) มาตั้งแต่ยุคเริ่มต้นการสถาปนารัฐบาล "ระเบียบใหม่" อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มเทคโนแครตเหล่านี้จะดำรงอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังคงให้ความสำคัญของการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจว่าเป็นเงื่อนไขปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อเสถียรภาพทางการเมืองของ "ระเบียบใหม่"²⁸ นอกจากกลุ่มข้างต้น นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสถาบันวิจัยยุทธศาสตร์และการระหว่างประเทศ (Center for Strategic and International Studies - CSIS) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศ เชื่อกันว่านักวิชาการในสถาบันวิจัยนี้ จะมีทัศนคติและจุดยืนที่ค่อนข้างชาตินิยมกว่านักวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ บทบาทของนักวิชาการกลุ่มหลังนี้มีขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนและอุปถัมภ์อย่างแข็งขัน ของ พล.อ. อาลี มูร์โตโป รมว.กระทรวงข่าวสาร และที่ปรึกษาประธานาธิบดีซูฮาร์โตที่มีความใกล้ชิดส่วนตัวกันมาเป็นเวลานาน²⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบราชการและกลไกของรัฐเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดที่ครอบงำระบบการเมืองของอินโดนีเซียอยู่ กลุ่มมวลชนจะถูกจำกัดบทบาททางการเมืองให้มีการแสดงออกเฉพาะในช่องทางและทางเลือกรัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น การเสนอทางเลือกนโยบายใด ๆ ของประชาชนจะถูกกลั่นกรองจากระบบราชการและกลุ่มการเมืองของรัฐบาลจนเรียกได้ว่าเป็นเสมือนทางเลือกนโยบายจากกลไกของรัฐบาล ระบบราชการจึงเป็นตัวแสดงหลักใน

27. Richard Robison, *Indonesia : The Rise of Capital*. (Sydney : Allen & Unwin , 1986) pp. 253 - 255

28. Ian Chalmers and Vedi R.Hadiz. *The Politics of Economic Development in Indonesia : Contending Perspective*. (London : Routledge, 1997), pp. 77, 91, 139

29. Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN : Foreign Policy and Regionalism*. (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1994), chap. 5

การเตรียมนโยบายสาธารณะกรอบกว้าง (broad outline policy) ที่ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอต่อสภาที่ปรึกษาประชาชน (MPR) ทุกห้าปี หลังจากได้รับเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลแล้ว โดยสภาที่ปรึกษาประชาชนจะมีหน้าที่เพียงรับรู้ไว้เท่านั้น ระบบราชการยังเป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับรายละเอียดหรือระดับงานประจำที่เสนอเข้าสู่การตัดสินใจในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามก็ดี ประธานาธิบดีในฐานะผู้มีฐานะสูงสุดในโครงสร้างการรวบอำนาจทางการเมือง ทั้งจากการได้รับอำนาจตามกฎหมายและจากการใช้กลวิธีควบคุมกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือ ส่วนตัวของตนผ่านการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ จะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเสมอ

ภายในโครงสร้างเช่นนี้ อาจสรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียนั้นเป็นเรื่องของชนชั้นนำ (elite) กลุ่มเล็ก ๆ ที่ริเริ่มและตัดสินใจกันอยู่ในวงแคบ การตัดสินใจในนโยบายขั้นสุดท้ายจะเป็นการตัดสินใจจากศูนย์กลางอำนาจ ซึ่งตัวแสดงต่าง ๆ จะพยายามผลักดันทางเลือกของตนให้ได้รับการตัดสินใจ โดยจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าใครอยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากกว่ากัน โดยอาจจะระบุตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียออกได้เป็น 5 ตัวแสดงหลัก ได้แก่

1. ตัวประธานาธิบดีเอง ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายอย่างกว้าง ๆ ที่กลไกของรัฐจะเป็นผู้รับไปปฏิบัติ
2. กองทัพ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในหรือต่างประเทศก็ตาม
3. กระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการ รับผิดชอบรายละเอียดในการปฏิบัติ โดยเฉพาะงานประจำในการติดต่อทางการทูตกับนานาประเทศ ตลอดจนริเริ่มนโยบายหรือประเด็นใหม่ ๆ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กองทัพดูแลอยู่
4. เทคโนโลยีแครต (technocrat) ซึ่งมีบทบาทเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านเทคนิคของนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ
5. นักวิชาการในสังกัดสถาบันยุทธศาสตร์ศึกษาและการระหว่างประเทศ (Center for Strategic and International Studies/CSIS) ซึ่งแม้จะไม่ได้มีบทบาทในระบบราชการแต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ามีความสำคัญในการริเริ่มเสนอนโยบายใหม่ ๆ กลุ่มนี้มักจะถูกมองจากภายนอกว่าเป็นตัวแทนของชนชั้นกลางนักธุรกิจ โดยเฉพาะชาวจีนและผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม

ดังนั้น หลังจากได้พิจารณาโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นตัวกำหนดตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ที่ตัวแสดงเหล่านั้นมีต่อกันเพื่อกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียแล้ว ในบทถัดไปจะได้เริ่มต้นวิเคราะห์

การกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย กรณีฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน และพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป