

# สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

Isayas Makeng<sup>1</sup>

## บทนำ

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค นั้นคือ 1,904,569 ตารางกิโลเมตรลักษณะโดดเด่นทางภูมิศาสตร์ของอินโดนีเซีย คือการที่มีสภาพภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ ประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่รวมกันเป็นจำนวนกว่า 17,500 เกาะ ในจำนวนนี้มีผู้คนอาศัยอยู่ประมาณ 6,000 เกาะ โดยเกาะที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญ เรียงลำดับจากทางตะวันตกไปทางตะวันออกของประเทศ มีดังนี้คือ เกาะสุมาตรา เกาะชวา เกาะบอร์เนียว (ในตอนเหนือของเกาะนี้มีดินแดนของประเทศมาเลเซียและบรูไนอยู่ด้วย โดยส่วนที่เป็นดินแดนของอินโดนีเซียมีชื่อเรียกว่ากาลิมันตัน) เกาะสุลาเวสีและเกาะนิวกินี(ประมาณครึ่งหนึ่งของเกาะเป็นดินแดนของอินโดนีเซีย มีชื่อเรียกว่า ปาปัวตะวันตก ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเป็นดินแดนของประเทศปาปัวนิวกินี)



<sup>1</sup>IsayasMakeng, special instructor at Public administration Major, Faculty of Humanities and Social sciences, YalaRajchapat University.

ลักษณะความเป็นหมู่เกาะของประเทศเช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียมาโดยตลอด เพราะความเป็นหมู่เกาะมักถูกผู้มีอำนาจใช้อ้างเป็นเหตุผลเพื่อจัดการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมและแบบรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้เพราะผู้มีอำนาจมักมีความเชื่อว่า ประเทศที่เป็นหมู่เกาะนั้นยากที่จะปกครองให้อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางไปมาหาสู่กัน4 รวมถึงการดำเนินการวางระบบสาธารณูปโภคและจัดตั้งกลไกต่างๆ ของภาครัฐก็ทำได้ลำบาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการปกครองที่เข้มแข็งดังเช่นระบอบเผด็จการและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่หากยอมให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางแล้ว ก็มีโอกาสจะทำให้รัฐบาลส่วนกลางอ่อนแอไร้ความสามารถ บรรดาผู้คนที่อาศัยอยู่ตามเกาะน้อยใหญ่ต่างๆ จะกระด้างกระเดื่อง ไม่ยอมสยบอยู่ใต้อำนาจของศูนย์กลางก่อความเดือดร้อนวุ่นวายหรืออาจลุกลามไปถึงก่อตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งจะเป็นภัยอย่างยิ่งต่อบูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) ของอินโดนีเซียนั่นเอง

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่โดดเด่นอีกประการหนึ่งของอินโดนีเซียก็คือ การที่ประเทศมีที่ตั้งอยู่ในเขตที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติจากความเปลี่ยนแปลงทางธรณีวิทยา โดยอินโดนีเซียนั้นตั้งอยู่ในเขตที่เรียกกันว่า “วงแหวนไฟ” (Ring of Fire) ซึ่งเป็นเขตรอยต่อของเปลือกโลกครอบคลุมพื้นที่หลายประเทศที่ตั้งอยู่สองฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกเหตุการณ์แผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดครั้งใหญ่ๆ ของโลกนั้นส่วนมากได้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ดังกล่าว สภาวะเช่นนี้ทำให้อินโดนีเซียต้องเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติอยู่เสมอ และในหลายครั้งภัยธรรมชาติก็สร้างความสูญเสียทั้งทางชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประเทศ สภาพภูมิ-ประเทศเช่นนี้ของอินโดนีเซียยังส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ เช่น แก๊สเรือนกระจกที่ฟุ้งออกมาจากภูเขาไฟ มีส่วนสำคัญในการทำให้สภาพดินของเกาะชวามีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ทำให้เกาะชวามีความเจริญรุ่งเรืองและมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ในขณะที่บนเกาะสุมาตรา นั้น แก๊สเรือนกระจกมีคุณสมบัติทางเคมีที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรมากนัก

## ประวัติศาสตร์

บรรดาเกาะน้อยใหญ่ต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นประเทศอินโดนีเซียนั้น ในสมัยก่อนไม่ได้อยู่รวมเป็นหน่วยการเมืองเดียวกันดังเช่นปัจจุบันแต่อยู่กระจัดกระจายกันเป็นรัฐต่างๆ หลากหลาย มีขนาดพื้นที่จำนวนประชากร และวัฒนธรรมที่ต่างกันไป รัฐแต่ละแห่งล้วนแต่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานและได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมเก่าแก่อื่นๆ ที่แพร่ขยายเข้ามาในภูมิภาค โดย Colin Brown ได้กล่าวไว้ว่า

มีพลังใหญ่ๆ อยู่ 2 ประการที่ได้มีอิทธิพลขับเคลื่อนประวัติศาสตร์ของดินแดนที่เรียกว่าอินโดนีเซียในปัจจุบัน นั่นคือศาสนา และการค้าในด้านศาสนานั้นอินโดนีเซียในอดีตได้รับอิทธิพลจากศาสนาสำคัญของโลกถึง 3 ศาสนา ได้แก่ ฮินดูพุทธ และอิสลาม ซึ่งการเข้ามาของศาสนาทั้งสามก็ได้นำเอาความรู้และความก้าวหน้าในด้านต่างๆ มาสู่ดินแดนแถบนี้ด้วย ส่วนด้านการค้า มีกิจกรรมการค้าทางทะเลเกิดขึ้นมาในบริเวณนี้เป็นเวลานานกว่าสองพันปีมีหลักฐานบันทึกว่าผู้คนในหมู่เกาะเหล่านี้ได้ติดต่อค้าขายทั้งด้วยตนเอง และรวมถึงค้าขายกับผู้คนที่อื่นที่ห่างไกลออกไป ไม่ว่าจะเป็นชาวอินเดีย ชาวจีน รวมถึงชาวอาหรับจึงนับได้ว่าบริเวณของอินโดนีเซียในปัจจุบันได้เป็นที่รู้จักของผู้คนในสวนอื่นของโลกมาเป็นเวลานานแล้ว

อินโดนีเซียเริ่มสัมผัสกับอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกในช่วงต้นของศตวรรษที่ 16 โดยในปี ค.ศ. 1513 โปรตุเกสได้เข้ามาตั้งสถานีการค้าขึ้นบนเกาะชวา ในเขตที่เป็นนครจาการ์ตาในปัจจุบัน หลังจากนั้นฮอลันดาก็ได้เข้ามามีอิทธิพลเหนืออินโดนีเซียมากขึ้นแทนที่โปรตุเกสจนสามารถเข้ามายึดครองหมู่เกาะแห่งนี้เป็นอาณานิคมได้เกือบทั้งหมดในศตวรรษที่ 17 และการเข้ามาครอบครองดินแดนหมู่เกาะเหล่านี้ของ

ฮอลันดาในเอง ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเอาเกาะทั้งหลายมาอยู่ใต้การปกครองเดียวกัน จนเป็นที่เรียกขานในชื่อว่า อาณานิคมของดัตช์ในอินดีสตะวันออก (Dutch East Indies) ซึ่งการที่ประเทศอินโดนีเซียมีหน้าตาดังที่เราเห็นในปัจจุบันนั้นก็เป็ผลผลิตของยุคอาณานิคมนี้เองส่วนคำว่า “อินโดนีเซีย” ก็เป็นคำที่เพิ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 เท่านั้น โดยก่อนหน้าทศวรรษ 1920 ไม่มีคำว่าอินโดนีเซีย แต่ดินแดนต่างๆ ในหมู่เกาะนี้มีชื่อเรียกตามชื่ออาณาจักร เช่น มะตะรัม ศรีวิชัยสิงหสาหรี มัชฌปาหิต หรือเรียกตามชื่อกลุ่มคน เช่น ชาว มาตุรา บาหลี เป็นต้น<sup>2</sup>

ฮอลันดาปกครองอินโดนีเซียมาอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้ถูกกองกำลังของญี่ปุ่นขับไล่ออกไป ในช่วงนี้อินโดนีเซียตกอยู่ในสถานะเป็นดินแดนที่ถูกยึดครองโดยญี่ปุ่น แต่ในปี ค.ศ. 1945 ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลก ทำให้ต้องถอนกำลังออกจากอินโดนีเซียและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงนี้เองขบวนการเรียกร้องเอกราชในอินโดนีเซียซึ่งได้ก่อตัวมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ได้ใช้โอกาสนี้ประกาศเอกราชในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 โดยแกนนำสำคัญในขบวนการเรียกร้องเอ

---

<sup>2</sup> ทวีศักดิ์เผือกสม, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฐจารีตบนหมู่เกาะความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคมและสาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2555), หน้า 15-16

ราช คือ ชูการ์โน และฮัตตะอย่างไรก็ตาม ถึงแม้อินโดนีเซียจะประกาศเอกราชแล้ว แต่ฮอลันดาซึ่งเป็นเจ้า  
ฮาดานานิคมเดิมก็ต้องการจะกลับเข้ามายึดครองอินโดนีเซียอีกครั้ง เกิดเป็นการสู้รบระหว่างฮอลันดากับ  
ขบวนการเรียกร้องเอกราชซึ่งยืดเยื้อยาวนานกว่า 4 ปีจนในที่สุด อินโดนีเซียก็สามารถเอาชนะฮอลันดาได้  
อย่างเด็ดขาดทั้งในทางการทหารและทางการทูต สมเด็จพระราชินีจูลิเยนาแห่งฮอลันดาทรงประกาศ  
ยอมรับเอกราชของอินโดนีเซียในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1949 และชูการ์โนก็ก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีคน  
แรกของอินโดนีเซียในฐานะประเทศเอกราช

อินโดนีเซียในยุคที่เป็นเอกราชต้องประสบกับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจ  
และความมั่นคง เมื่อโลกเข้าสู่สมัยที่เรียกกันว่าสงครามเย็น อินโดนีเซียก็ต้องรับมือกับภัยคุกคามจากลัทธิ  
คอมมิวนิสต์ขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียในช่วงนั้นมีความแข็งแกร่งมาก พรรคคอมมิวนิสต์แห่ง  
อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia หรือ PKI) เคยเป็นหนึ่งในพรรคคอมมิวนิสต์ที่มีสมาชิกมากที่สุด  
ของโลก<sup>11</sup> นอกจากนี้สภาพความหลากหลายทางวัฒนธรรมของประเทศก็ทำให้ผู้คนบางส่วนไม่พอใจที่  
ต้องอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลกลางที่เกาะชวา เกิดเป็นความรู้สึกที่ว่าวัฒนธรรมท้องถิ่นของตนถูกบดบัง  
โดยวัฒนธรรมของชาวจา哇 ทำให้มีกระแสแบ่งแยกดินแดนขึ้นมาในบางพื้นที่ และถึงแม้ว่าประธานาธิบดี  
คนแรกของประเทศ คือ ชูการ์โน จะได้พยายามนำเอาระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ปกครอง  
ประเทศในช่วงแรกๆ แต่ในภาวะที่ประเทศต้องเผชิญภัยคุกคามต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกิดการ  
กบฏต่อต้านรัฐบาลขึ้นในเกาะสุมาตราและเกาะสุลาเวสี<sup>3</sup> ก็ทำให้ในปีค.ศ. 1959 เขาตัดสินใจปรับเปลี่ยน  
รูปแบบการปกครองของประเทศครั้งสำคัญโดยการขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร ลดความสำคัญของผู้แทน  
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เปิดโอกาสให้กองทัพและกลุ่มการเมืองมุสลิมเข้ามามีอำนาจมากขึ้น  
และปฏิเสธที่จะกระจายอำนาจการปกครองออกจากศูนย์กลางไปให้ท้องถิ่น ยุคแห่งความเปลี่ยนแปลงนี้  
ได้รับการขนานนามว่า ‘ยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ’ (Guided Democracy)

ชูการ์โนครองอำนาจมาจนถึง ค.ศ. 1965 ก็เกิดเหตุวุ่นวายทางการเมือง ทำให้เขาถูกโค่นล้มลงจาก  
อำนาจโดยคณะนายทหารผู้นำคณะทหารดังกล่าว คือ นายพลซูฮาร์โต ก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนต่อมา  
และรวบอำนาจการปกครองไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ยุคที่ซูฮาร์โตเรืองอำนาจนี้ถูกขนานนามว่า ‘ยุคระเบียบใหม่’  
(New Order) อินโดนีเซียในยุคนี้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างมาก ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมี  
คุณภาพสูงขึ้น และด้วยความสามารถของซูฮาร์โตในการจัดสรรผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นนำ ก็ทำให้ยุค

---

<sup>3</sup> ทีวีศักดิ์เผือกสม, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย, หน้า 279

ระเบียบใหม่ดำรงอยู่ได้เป็นระยะเวลาทั้งสิ้นกว่า 32 ปีแต่ในที่สุด จุดจบของการครองอำนาจของซูฮาร์โตก็มาถึงในปี ค.ศ. 1998 เมื่อประชาชนชาวอินโดนีเซียจำนวนนับแสนคน ที่เดือดร้อนอย่างหนักจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งซึ่งได้แพร่กระจายไปทั่วเอเชีย (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือ GDP ของอินโดนีเซียหดตัวลงถึงร้อยละ 14 ใน ค.ศ. 1998)<sup>13</sup> ได้แสดงพลังออกมาเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่เพื่อขับไล่ซูฮาร์โตออกจากตำแหน่งและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย จนกระทั่งในที่สุด ซูฮาร์โตก็ประกาศลาออกในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1998

การลงจากตำแหน่งของซูฮาร์โตนับเป็นการสิ้นสุดลงของระบอบเผด็จการในอินโดนีเซีย และเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ในภาษาอินโดนีเซียใช้คำว่า reformasi เพื่อเรียกระเบิดปฏิรูปดังกล่าว) มีการนำเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศจนประสบความสำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งผลพวงสำคัญประการหนึ่งของกระแสปฏิรูป ก็คือการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางและการจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง

### **สภาพเศรษฐกิจ**

ในปัจจุบัน อินโดนีเซียมีการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในระดับที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติอัตราการเติบโตอยู่ในเกณฑ์ดีแม้จะเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ ค.ศ. 2008 แต่เศรษฐกิจของอินโดนีเซียก็รับมือกับภาวะดังกล่าวได้ดีและในปี ค.ศ. 2010 และ 2011 เศรษฐกิจอินโดนีเซียยังมีการเติบโตในระดับเกินร้อยละ 6 ซึ่งนับเป็นอัตราที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับหลายประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้นโยบายเศรษฐกิจของอินโดนีเซียยังเน้นการรักษาวินัยทางการคลัง ทำให้อัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 อัตราการขาดดุลทางการคลังอยู่ที่ต่ำกว่าร้อยละ 2 และอัตราเงินเฟ้อก็ต่ำเป็นประวัติการณ์อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียก็ยังประสบปัญหาความยากจน ภาวะว่างงาน การขาดแคลนสาธารณูปโภค การคอร์รัปชัน และความไม่เท่าเทียมของการกระจายทรัพยากรระหว่างภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ

### **สภาพสังคม**

อินโดนีเซียเป็นสังคมพหุนิยม มีความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม เกาะต่างๆ ที่ประกอบขึ้นมาเป็นประเทศแห่งนี้ล้วนแต่มีประวัติศาสตร์ของตัวเอง มีรากฐานทางภาษา วัฒนธรรม และศาสนาที่ต่างกันไป ถึงแม้รัฐบาลจะได้พยายามสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันในชาติแต่ก็ได้ผลในระดับหนึ่งเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ภาษาราชการของประเทศ คือ ภาษาอินโดนีเซีย (Bahasa Indonesia) เป็นภาษาที่ถูกกำหนดให้ใช้ในทางราชการและเป็นภาษาหลักของการสื่อสารมวลชนแต่ชาวอินโดนีเซียส่วนใหญ่ก็ยังคงพูดภาษาท้องถิ่นของตนในชีวิตประจำวันพร้อมกันไปด้วย ตัวอย่างของภาษาท้องถิ่น เช่น ภาษาชวาภาษาซุนดา ภาษามาดูรา ภาษาบาห์ลี เป็นต้น<sup>4</sup>

## การเมืองการปกครอง

อินโดนีเซียเป็นประเทศสาธารณรัฐ มีการจัดรูปการปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) ปัจจุบันมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี ในแง่ของระบบพรรคการเมืองอินโดนีเซียมีพรรคการเมืองที่มีบทบาทโดดเด่นหลายพรรค จึงเรียกได้ว่าการเมืองอินโดนีเซียเป็นการเมืองแบบหลายพรรค (multi-party system)

หลักปรัชญา (Pancasila) และคำขวัญประจำชาติ Unity in Diversity

เนื่องด้วยเหตุที่ว่าอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ประกอบขึ้นมาจากคนหลายหมู่หลายเผ่า มีวัฒนธรรม ภาษา ประเพณีที่ต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีวิธีการที่ทำให้ผู้คนอันหลากหลายเหล่านี้อยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองเดียวกันได้อย่างเป็นปึกแผ่น ดังนั้น เมื่ออินโดนีเซียประกาศเอกราชในปีค.ศ. 1945 ก็ได้มีการประกาศคำขวัญของประเทศขึ้นมาพร้อมกันด้วย โดยมีถ้อยคำว่า Bhinneka Tunggal Ika (มักแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Unity in Diversity หรือ “หนึ่งเดียวในความหลากหลาย”) นอกจากนี้กลุ่มผู้ก่อตั้งประเทศอินโดนีเซียยังได้ประกาศอุดมการณ์ของประเทศจำนวน 5 ข้อ เรียกรวมกันว่าหลักปรัชญา (Pancasila) ซึ่งมีฐานะเป็นอุดมการณ์เชิงปรัชญาพื้นฐานของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน หลักปรัชญานี้มีเนื้อหา ดังนี้คือ

1. เชื่อในพระเจ้าพระองค์เดียว หนึ่งเดียวเท่านั้น
2. หลักมนุษยธรรมอันยุติธรรมและมีอารยะ
3. ความเป็นหนึ่งเดียวของประเทศอินโดนีเซีย
4. ประชาธิปไตยอันเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของผู้แทนปวงชน

---

<sup>4</sup> ทวีศักดิ์เผือกสม, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย, หน้า 14-15

## 5. ความยุติธรรมทางสังคมสำหรับชาวอินโดนีเซียทุกหมู่เหล่า

### ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขฝ่ายบริหาร มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระ 21 ส่วนรองประธานาธิบดีโดยปกติไม่มีอำนาจอย่างเป็นทางการ แต่มีฐานะเป็นบุคคลแรกที่จะได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในกรณีที่ประธานาธิบดีมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งในระหว่างวาระ โดยนับตั้งแต่ปีค.ศ. 2004 เป็นต้นมาตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของอินโดนีเซียมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนกล่าวคือในการเลือกตั้งแต่ละครั้งผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะจับคู่กัน ผู้สมัครคู่ที่ชนะการเลือกตั้งก็จะได้ดำรงตำแหน่ง แต่มีเงื่อนไขว่า ผู้ที่จะลงสมัครชิงชัยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้นั้นจะต้องได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 3 หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ 5 ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งในปีค.ศ. 2004 ถือเป็นครั้งแรกที่ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้นำประเทศโดยตรงเช่นนี้ส่วนก่อนหน้านั้น ทั้งตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีล้วนมาจากการเลือกของรัฐสภา<sup>5</sup>

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีนั้น มีข้อกำหนดอยู่ว่า ผู้ชนะการเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด (absolute majority) และยังคงต้องได้คะแนนเกินร้อยละ 20 ในमतผลจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของमतผลทั้งหมด หากไม่มีผู้ใดผ่านเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสองระหว่างผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดสองอันดับแรก เพื่อหาผู้ชนะที่ได้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนด

นับตั้งแต่ประกาศเอกราชเป็นต้นมา อินโดนีเซียมีประธานาธิบดีมาแล้วทั้งสิ้น 7 คน ได้แก่

1. ซูการ์โน (ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1945 - 1967)
2. ซูฮาร์โต (ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1967 - 1998)

<sup>5</sup> นครินทร์เมฆไตรรัตน์และคณะ, บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น (รายงานการศึกษาวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546), หน้า 67

3. ยูซูฟาฮาบิบี(ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1998 - 1999)
4. อับดุลเราะห์มาน วาฮิด (ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1999 - 2001)
5. เมกาวัตตีชูการ์โนบุตรี(ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 2001 - 2004)
6. ซูซีโลบัมบัง ยูโนโยโน (ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 2004 – 1014)
7. โจโก วิโดโด (2014 – ปัจจุบัน)

### **กระทรวง**

รัฐบาลส่วนกลางของอินโดนีเซียมีการจัดระบบบริหารราชการในรูปแบบกระทรวงทั้งสิ้น 34 กระทรวง แบ่งเป็นกระทรวงหลัก 30 กระทรวง และกระทรวงประสานงาน (Coordinating ministry) อีก 4 กระทรวง อันมีรายชื่อดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

### **กระทรวงหลัก**

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงการต่างประเทศ
3. กระทรวงกลาโหม
4. กระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน
5. กระทรวงการคลัง
6. กระทรวงพลังงานและทรัพยากรแร่ธาตุ
7. กระทรวงอุตสาหกรรม
8. กระทรวงพาณิชย์
9. กระทรวงเกษตร

---

<sup>6</sup>ข้อมูลจาก 'United Indonesia Cabinet 2009-2014', The Jakarta Post (22 October 2009) Access Date: 21 December 2012



10. กระทรวงป่าไม้
11. กระทรวงคมนาคม
12. กระทรวงกิจการทางทะเลและประมง
13. กระทรวงแรงงานและการอพยพย้ายถิ่น
14. กระทรวงกิจการสาธารณะ
15. กระทรวงสาธารณสุข
16. กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ
17. กระทรวงบริการสังคม
18. กระทรวงการศาสนา
19. กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
20. กระทรวงการสื่อสารและข้อมูลคอมพิวเตอร์
21. กระทรวงวิจัยและเทคโนโลยี
22. กระทรวงสหกรณ์และกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม
23. กระทรวงสิ่งแวดล้อม
24. กระทรวงส่งเสริมบทบาทสตรีและคุ้มครองเด็ก
25. กระทรวงการปฏิรูปการบริหารและระบบราชการ
26. กระทรวงการพัฒนากฎมภาค้อยโอกาส
27. กระทรวงการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ
28. กระทรวงรัฐวิสาหกิจ
29. กระทรวงการเคหะ

### 30. กระทรวงการเยาวชนและกีฬา

#### กระทรวงประสานงาน

1. กระทรวงประสานงานทางการเมือง กฎหมาย และความมั่นคง
2. กระทรวงประสานงานทางสวัสดิการประชาชน
3. กระทรวงประสานงานทางเศรษฐกิจ
4. สำนักงานเลขาธิการแห่งรัฐ

#### สภาที่ปรึกษาประชาชน

สภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan หรือ MPR) คือรัฐสภาของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นระบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat หรือ DPR) และสภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah หรือ DPD) ปกติแล้วทั้งสองสภาจะแยกกันทำหน้าที่แต่เมื่อมีการประชุมร่วมสองสภาก็จะถือว่าการทำหน้าที่ในนามสภาที่ปรึกษาประชาชน แต่เดิมสภาที่ปรึกษาประชาชนมีบทบาทอย่างมาก มีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ และเคยมีสมาชิกเป็นจำนวนมากถึง 1,000 คน<sup>7</sup> แต่ภายหลังการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ปีค.ศ. 2004 เป็นต้นมา หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนก็ถูกลดลงเหลือไม่มากนัก หน้าที่ประการสำคัญที่สภาแห่งนี้ยังมีอยู่ ยกตัวอย่างได้ดังนี้คือ การทำพิธีสาบานตนให้แก่ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีการถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง (การถอดถอนดังกล่าวจะกระทำได้ต้องผ่านการเห็นชอบของศาลรัฐธรรมนูญด้วย) และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>8</sup>

#### สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat หรือ DPR) เป็นสภาหลักของประเทศ ทำหน้าที่ผ่านร่างกฎหมายต่างๆ รวมถึงร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล ประธานาธิบดีไม่มี

---

<sup>7</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น, หน้า 67-68

<sup>8</sup> Ade Cahyat, Guidebook to Local Governments in Indonesia, p. 40

อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าในกรณีใดๆ<sup>9</sup> ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งสิ้น 560 คน ทุกคนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนพรรคการเมืองที่จะลงแข่งขันในการเลือกตั้งได้นั้นมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นพรรคที่มีสาขาอยู่กระจัดกระจายตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศมากพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในวงกว้างแทนที่จะทำเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 2009 มีพรรคการเมือง 6 พรรคได้รับสิทธิพิเศษ สามารถลงแข่งขันในมณฑลอาจะห์ได้ถึงแม้จะไม่ผ่านเงื่อนไขดังกล่าว เนื่องจากอาจะห์มีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษ ดังจะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป)<sup>10</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดว่าพรรคที่จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ 2.5 เพื่อป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กมากเกินไป ปัจจุบันพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด 3 ลำดับแรกคือ พรรค Democrat, พรรค Golkar และพรรค Indonesian Democratic Party<sup>11</sup>

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของอินโดนีเซียจัดขึ้นแยกจากกันและต่างช่วงเวลากัน โดยปกติการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรจะจัดขึ้นในเดือนเมษายน ส่วนการเลือกตั้งประธานาธิบดีจัดขึ้นในเดือนกรกฎาคม และหากต้องมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นรอบที่สองก็จะมีขึ้นในเดือนกันยายน<sup>12</sup> ซึ่งหมายความว่า ผู้ชนะเลือกตั้งประธานาธิบดีกับพรรคที่ได้ครองที่นั่งเป็นอันดับหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรอาจอยู่กันคนละฝ่ายก็ได้

## สภาผู้แทนภูมิภาค

สภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah หรือ DPD) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่ามณฑลต่างๆ แต่ละมณฑลในประเทศได้รับการเคารพและมีฐานะเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการที่มณฑลรอบนอกมักมองว่าการเมืองอินโดนีเซียถูกครอบงำโดยชาวเกาะชวาและชาวเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น ซึ่ง

<sup>9</sup> Ade Cahyat, Guidebook to Local Governments in Indonesia, p. 40

<sup>10</sup> Andreas Ufen, 'The legislative and presidential elections in Indonesia in 2009', Electoral Studies, Vol. 29 (2010), p. 283

<sup>11</sup> Bernhard Platzdasch, 'Indonesia in 2010', p. 75

<sup>12</sup> ดู ChanintiranaThalang, 'The presidential elections in Indonesia, July and September 2004'; ChanintiranaThalang, 'The legislative elections in Indonesia, April; 2004', Electoral Studies, Vol. 24 (2005), pp. 326-332 และ Andreas Ufen, 'The legislative and presidential elections in Indonesia in 2009'

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างยาวนานในสมัยอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต ลักษณะเด่นของสภาผู้แทนภูมิภาคคือมีการใช้แนวคิดคล้ายคลึงกับประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ กล่าวคือเป็นสภาที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนจากทุกมณฑล โดยแต่ละมณฑลมีจำนวนสมาชิกในสภาเท่ากัน (ปัจจุบันคือ 4 คน) ไม่ว่าจะมณฑลนั้นจะมีประชากรมากน้อยเพียงใด ทำให้มณฑลเล็กๆ สามารถออกเสียงในสภาแห่งนี้ได้เทียบเท่ากับมณฑลขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนภูมิภาคก็มีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัดและ ถูกกำหนดบทบาทให้เป็นรองสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า สภาผู้แทนภูมิภาคจะมีสมาชิกมากเกินกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้หน้าที่หลักของ สภาผู้แทนภูมิภาคคือการร่วมถกเถียงเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อภูมิภาค แต่ถ้าเป็นกฎหมายในเรื่องอื่น เช่น การศึกษา ศาสนา หรือภาษา สภาผู้แทนภูมิภาคมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎร รวมถึงตรวจสอบการนำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติแต่สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นจากสภาผู้แทนภูมิภาคแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนภูมิภาคมีน้อยกว่าสภาสูง (upper chamber) หรือสภาที่สอง (second chamber) ในประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ (อันที่จริงแล้ว การจะเรียกสภาผู้แทนภูมิภาคว่าเป็นสภาสูงของอินโดนีเซียก็ไม่ถูกต้องนักเพราะสภาผู้แทนราษฎรของอินโดนีเซียมีอำนาจผ่านร่างกฎหมายส่วนใหญ่ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทนภูมิภาค ซึ่งต่างจากระบบรัฐสภาแบบสองสภาในประเทศอื่นๆ)<sup>13</sup>

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับสภาผู้แทนภูมิภาค คือ มีข้อกำหนดว่าสมาชิกของสภาแห่งนี้ จะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งข้อบังคับนี้มีขึ้นเพื่อเป้าหมายที่ว่าสภาผู้แทนภูมิภาคต้องเป็นสภาที่ให้ความเท่าเทียมต่อมณฑลต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งในอินโดนีเซียมักเป็นพรรคการเมืองใหญ่ของชาวเกาะชวา หากให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถส่งคนลงชิงชัยในสภาผู้แทนภูมิภาคอีกก็จะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคของคนชวาและกีดกันประชาชนในมณฑลรอบนอก ไม่ต่างอะไรจากในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็พบว่าสมาชิกของสภาผู้แทนภูมิภาคจำนวนมากมีความสัมพันธ์หรือมีประวัติใกล้ชิดกับพรรค Golkar ซึ่งในอดีตเคยเป็นพรรคการเมืองหลักของประเทศในยุคการปกครองของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนภูมิภาคก็ยังไม่ใช่อะไรที่ปลอดจากอิทธิพลการเมืองอย่างแท้จริง<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Stephen Sherlock, Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions (CDI Policy Papers on Political Governance, 2006), Access Date: 19 December 2012 , p. 6

<sup>14</sup> Stephen Sherlock, Indonesia's Regional Representative Assembly, pp. 2-3

## ลำดับชั้นของการบริหารราชการแผ่นดินในอินโดนีเซีย

การจัดการปกครองของอินโดนีเซียนับตั้งแต่หลังการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจ (unitary devolved) กล่าวคือมีการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางไปสู่หน่วยงานรัฐในระดับรองลงไป งานวิจัยนี้จะแบ่งลำดับชั้นของการปกครองในปัจจุบันของอินโดนีเซียออกเป็น 3 ลำดับด้วยกัน คือ

1. ระดับชาติ หรือส่วนกลาง ประกอบด้วยฝ่ายบริหารอันนำโดยประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาที่ปรึกษาประชาชนมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

2. ระดับมณฑล (Provinsi) มีการถกเถียงกันอยู่ว่าสถานะของมณฑลคืออะไรกันแน่ระหว่างการเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้จะถือว่ามณฑลของอินโดนีเซียมีความกำกวมทั้งการเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค (รับมอบคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติตามหลักแบ่งอำนาจ) กับการเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มีอิสระระดับหนึ่งในการปกครองและบริหารงานตามหลักกระจายอำนาจ) โดยแต่ละมณฑลประกอบด้วยฝ่ายบริหารอันนำโดยผู้ว่าการมณฑล (Gubernur) และฝ่ายนิติบัญญัติคือสภามณฑล ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

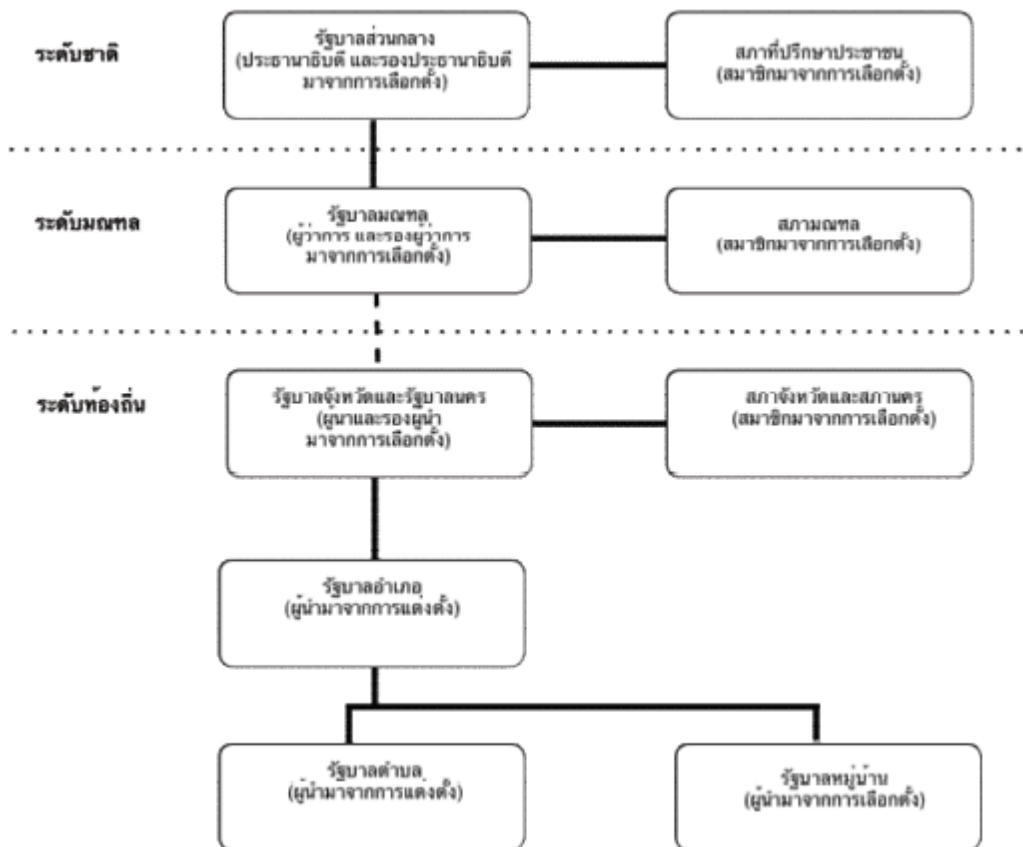
3. ระดับท้องถิ่น ประกอบไปด้วย

**จังหวัด (Kebupaten) และนคร (Kota)** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสองประเภทที่มีลำดับชั้นเท่าเทียมกันประกอบด้วยฝ่ายบริหารอันนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (Bupati) ในกรณีของจังหวัด และนายกเทศมนตรี (Mayor-Walikota) ในกรณีของนคร และฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาจังหวัดและสภานคร ซึ่งทั้งหมดนี้มาจากการเลือกตั้ง ในด้านหนึ่งเรากล่าวได้ว่าทั้งจังหวัดและนครเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในลำดับชั้นรองลงมาจากมณฑล แต่ในอีกด้านหนึ่ง หน่วยการปกครองทั้งสองแบบมีอิสระอย่างมากในการปกครองและบริหารกิจการบ้านเมืองในท้องถิ่นของตน จึงมีความคลุมเครืออยู่ว่าจังหวัดและนครนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงลำดับชั้นหรือว่ามีอิสระจากมณฑลกันแน่

**อำเภอ (Kecamatan)** เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่รองลงมาจากจังหวัดและนคร มีผู้นำคือนายอำเภอ (Camat) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี

ตำบล (Kelurahan) และหมู่บ้าน (Desa) เป็นหน่วยการปกครองระดับเล็กสุด ทั้งสองหน่วยมีลำดับชั้นเท่าเทียมกัน ต่างกันตรงที่ตำบลจะตั้งอยู่ในเขตเมืองส่วนหมู่บ้านจะอยู่ในพื้นที่ชนบท ผู้นำของตำบล คือกำนัน (Lurah) มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีส่วนผู้นำของหมู่บ้าน คือผู้ใหญ่บ้าน (Kepala Desa) มาจากการเลือกตั้ง

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์การปกครองในระดับต่างๆ



### การปกครองท้องถิ่น

#### มณฑล (Provinsi)

มณฑล หรือ provinsi คือชื่อเรียกเขตการปกครองภายในอินโดนีเซียในระดับรองลงมาจากระดับประเทศ โดยทั่วไปแล้วในงานศึกษาหรือรายงานข่าวในภาษาไทยมักจะเรียกเขตการปกครองประเภทนี้ของอินโดนีเซียว่า จังหวัด โดยเทียบเคียงมาจากคำว่า province ในภาษาอังกฤษ แต่ในเอกสารนี้จะขอ

เรียก provinsi ของอินโดนีเซียว่า มณฑล ทั้งนี้เป็นไปตามเหตุผลที่ทวิศักดิ์ เผือกสม<sup>15</sup> ได้กล่าวไว้คือ provinsi แต่ละแห่งของอินโดนีเซียนั้นมักมีขนาดพื้นที่กว้างขวางและมีจำนวนประชากรมากกว่าจังหวัดของประเทศไทยอย่างมาก ดังนั้นคำว่ามณฑลน่าจะสื่อความหมายของ provinsi ได้ดีกว่าคำว่าจังหวัด

ตารางที่ 2

ชื่อ	เมืองหลวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร
Aceh	Bandar Aceh	57,956	4,494,410
Bali	Denpasar	5,780	3,890,757
Banten	Serang	9,662	10,632,166
Bengkulu	Bengkulu	19,919	1,715,518
Gorontalo	Gorontalo	11,257	1,040,164
Jakarta	Jakarta	664	9,607,787
Jambi	Jambi	50,058	3,092,265
Jawa Barat	Bandung	35,377	43,053,732

<sup>15</sup> ทวิศักดิ์ เผือกสม, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย, หน้า 277 และโปรดดูหลักการเทียบเคียงชื่อหน่วยการปกครองต่างๆ ของอินโดนีเซียเป็นภาษาไทยที่ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ในบทที่ 3

ตารางที่ 3

ชื่อ	เมืองหลวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร
Jawa Tengah	Semarang	40,800	32,382,657
Jawa Timur	Surabaya	47,799	37,476,757
Kalimantan Barat	Pontianak	147,307	4,395,983
Kalimantan Selatan	Banjarmasin	38,744	3,626,616
Kalimantan Tengah	Palangkaraya	153,564	2,212,089
Kalimantan Timur	Samarinda	204,534	3,553,143
Kepulauan Bangka-Belitung	Pangkal Pinang	16,424	1,223,296
Kepulauan Riau	Tanjung Pinang	8,201	1,679,163
Lampung	Bandar Lampung	34,623	7,608,405
Maluku	Ambon	46,914	1,533,506
Maluku Utara	Sofifi	31,982	1,038,087
Nusa Tenggara Barat	Mataram	18,752	4,500,212
Nusa Tenggara Timur	Kupang	48,718	4,683,827
Papua	Jayapura	319,036	2,833,381
Papua Barat	Manokwari	97,024	760,422
Riau	Pekanbaru	87,023	5,538,367
Sulawesi Barat	Mamuju	16,787	1,158,651
Sulawesi Selatan	Makassar	46,717	8,034,776
Sulawesi Tengah	Palu	61,841	2,635,009
Sulawesi Tenggara	Kendari	38,067	2,232,586
Sulawesi Utara	Manado	13,851	2,270,596

ชื่อ	เมืองหลวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร
Sumatera Barat	Padang	42,012	4,846,909
Sumatera Selatan	Palembang	91,592	7,450,394
Sumatera Utara	Medan	78,981	12,982,204
Yogyakarta	Yogyakarta	1,138	3,457,491

ในแต่ละมณฑลของอินโดนีเซีย จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยผู้นำของฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่ากรมณฑล (Gubernur) และฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาผู้แทนราษฎรส่วนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah หรือ DPRD) หรืออาจเรียกสั้นๆ ว่าสภามณฑล ปัจจุบัน กฎหมายฉบับที่ 32/2004 ของอินโดนีเซีย กำหนดให้ตำแหน่งผู้ว่ากรมณฑลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างจากในอดีตที่ผู้ว่ากรมณฑลมาจากการเลือกของสภามณฑล



(เช่นเดียวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีนในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา)<sup>16</sup> ส่วนสมาชิกสภามณฑลนั้นในปัจจุบันก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน

ปัจจุบันการกระจายอำนาจในระดับมณฑลยังมีไม่มากนัก อำนาจที่มณฑลได้รับมาจากส่วนกลางยังคงมีน้อยกว่าอำนาจที่เขตปกครองในระดับรองลงไปได้รับมา ในระยะแรกของการกระจายอำนาจในช่วงปีค.ศ. 1999 เองก็มีการตั้งคำถามว่าการจัดให้มีการกระจายอำนาจทั้งในระดับมณฑลและในระดับรองลงมาจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกินความจำเป็นหรือไม่<sup>17</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับที่ 32/2004 มณฑลได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้มีฐานะเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลส่วนกลางใช้เพื่อกำหนดทิศทางการปกครองในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัดและนครลงไป กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการมณฑลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กฎหมายก็ระบุว่าผู้ว่าการมณฑลมีสถานะเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลส่วนกลาง รับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีนอกจากนี้มาตรา 382(1) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังระบุไว้ด้วยว่า ผู้ว่าการมณฑลมีหน้าที่ “กำหนดทิศทางการดูแลการจัดการปกครองในจังหวัดและนคร” และ “ประสานงานการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติในมณฑล จังหวัด และนคร”<sup>18</sup> ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความคลุมเครือว่ามณฑลมีสถานะเช่นใดกันแน่ในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ระหว่างเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและถูกควบคุมได้โดยประชาชนในท้องถิ่นที่ตามหลักการกระจายอำนาจ หรือว่าเป็นเพียงแขนขาของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำหน้าที่นำนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตท้องถิ่นของตนอันเป็นการปกครองตามหลักแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลเองก็ยากที่จะสรุปได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นหรือว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง

---

<sup>16</sup> New Order-style elections for Indonesian governors get 2nd Look', The Jakarta Globe (6 December 2010) Access Date: 8 October 2012 < <http://www.thejakartaglobe.com/home/new-order-style-elections-forindonesian-governors-get-2nd-look/410261>>

<sup>17</sup> United Nations Development Programme Indonesia, The Missing Link: The Province and Its Role in Indonesia's Decentralisation (Jakarta: UNDP Indonesia, 2009), p. 2

<sup>18</sup> Simon Butt, 'Regional autonomy and legal disorder: the proliferation of local laws in Indonesia', Sydney Law Review, Vol. 32, No. 2 (2010), p. 180