

บทความเรื่องที่ 3



กระบวนการสร้างประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปกองทัพ
และการสร้างความปรองดองใน
ประเทศอินโดนีเซีย

Democratization by Military Reform and
Reconciliation in Indonesia

ศิวัช ศรีโศคงกุล^{*}
Siwach Sripokangkul

^{*}ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น

E-mail siwasri@kku.ac.th

บทคัดย่อ

ประเทศอินโดนีเซียในยุคประธานาธิบดีซูฮาร์โต (1967-1998) ถือว่าเป็นหนึ่งประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนในวงกว้างสูงที่สุดในโลก กองทัพอินโดนีเซียหรือ Armed Forces of the Republic of Indonesia (ABRI) มีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกเช่นฆ่าและปราบปรามประชาชน บทความนี้ผู้เขียนมีข้อถกเถียงว่า ภายหลังการสิ้นสุดระบอบซูฮาร์โต ประเทศอินโดนีเซียได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สาเหตุสำคัญเนื่องจากชนชั้นนำทางการเมืองและภาคประชาสังคมอินโดนีเซียเห็นสอดคล้องกันว่า ประชาธิปไตยในประเทศต้องนำทหารออกจากการเมืองและกองทัพต้องได้รับการปฏิรูป เนื่องจากกองทัพมีบทบาทในแง่ลบมากเกินไปในอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังคงถกเถียงอีกว่า แม้ประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียจะเข้มแข็งขึ้น แต่ประเทศอินโดนีเซียกลับล้มเหลวในการสร้างความปรองดอง เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียยังไม่ถึงการเรียกร้องความรับผิดชอบในกองทัพ รวมถึง การชดเชยเยียวยา เยื่อใยได้ระบอบทหาร และการเผชิญหน้ากับอดีตความรุนแรงอย่างจริงจัง ดังนั้น การที่ประชาธิปไตยเข้มแข็งอาจจะสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ประเทศ โดยปราศจากซึ่งความหวาดกลัวจากการเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยกองทัพอีกต่อไป แต่ทว่าการขุดฝังความรุนแรงในอดีตเอาไว้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการสร้างคามยุติธรรมและการวางหลักนิติรัฐให้กับประเทศ

คำสำคัญ: กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย; การปฏิรูปกองทัพ; อินโดนีเซีย

Abstract

Previously, when Indonesia was in the regime of former president, Suharto (1967-1998), human rights violation in this country was the highest rank in around the world. The army named Armed Forces of the Republic of Indonesia (ABRI) has played significant role as mechanism to kill and suppress Indonesian civilians. The author argues that after Suharto regime ended, Indonesia has been accepted as the most consolidated country in Southeast Asia. Reasonably, political elite and public sector in Indonesia agreed that national democracy must have a marginalization of the military and the military itself also must be reformed due to their too negative roles. However, it seems to the author that although democracy in Indonesia is quite strong, reconciliation is being failed regarding of appeal toward military responsibility, limitation of victims' compensation, including serious confrontation with violence from the past. Though the solid democracy will be able to provide Indonesia political stability and fearless of political intervention has no longer influent, violence experience in the recent past will not generate positive effects in justice creation and fundamental rule of law in country.

Keywords: Democratization; Military Reform; Indonesia

บทนำ

กองทัพของประเทศอินโดนีเซียเคยเป็นหนึ่งในกองทัพที่ปราบปรามและเข่นฆ่าประชาชนชนานใหญ่ที่สุดในโลก ไม่ว่าจะเป็นกระทำด้วยเหตุผลทางการเมืองทางเชื้อชาติ และทางศาสนาก็ตาม กองทัพอินโดนีเซียมีส่วนคล้ายคลึงกับกองทัพประเทศไทย เนื่องด้วยพวกเขาไม่ได้มองว่าตนเองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของชาติเท่านั้น แต่พวกเขามองว่าตนเองคือผู้ก่อร่างสร้างชาติ ขณะที่กองทัพบางประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่น กองทัพเกาหลีใต้ ไต้หวัน และฟิลิปปินส์ กองทัพประเทศเหล่านี้มิได้มองว่าตนเองมีสถานะพิเศษในฐานะผู้สร้างชาติ แต่มองสถานะตนเองเป็นผู้รักษาความอยู่รอดของชาติและปกป้องประเทศจากภัยคอมมิวนิสต์มากกว่า (Croissant & Kuehn, 2009)

กองทัพอินโดนีเซียพิจารณาตนเองว่าเป็นผู้สร้างชาตินับจากการต่อสู้เพื่อประกาศเอกราชปลดแอกอาณานิคม และสร้างชาติผ่านการต่อสู้กับความแตกแยกในประเทศภายหลังเป็นเอกราชนับจากปี 1945 เป็นต้นมา กองทัพอินโดนีเซียมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในยุคของประธานาธิบดีซูการ์โน (1945-1967) และมีบทบาทมากที่สุดในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต (1967-1998) หากนับช่วงเวลาจากการประกาศเอกราชเป็นต้นมา เป็นเวลาถึง 53 ปี (1945-1998) เลยทีเดียว ที่กองทัพเข้ามามีบทบาทเป็นแกนหลักในประเทศจวบจนกระทั่งสิ้นสุดการปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ.1998

บทความนี้ ผู้เขียนมีข้อถกเถียงว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในยุคระบอบทหารของประธานาธิบดีซูฮาร์โตนั้น มีหลากหลายเหตุการณ์และแต่ละเหตุการณ์ส่งผลให้ประชาชนอินโดนีเซียเสียชีวิตจำนวนมาก แต่ทว่ากระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียหลังยุคประธานาธิบดี ซูฮาร์โตถือว่าเติบโตเป็นอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยกัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยในอินโดนีเซียเข้มแข็งเพราะชนชั้นนำและภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศเห็นสอดคล้องกันว่า จะต้องนำทหารออกจากการเมืองและกองทัพต้องได้รับการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อถกเถียงอีกว่า ประชาธิปไตยในประเทศ

อินโดนีเซียจะเข้มแข็งขึ้น แต่ประเทศอินโดนีเซียกลับล้มเหลวในการสร้างความปรองดอง เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียยังไม่ถึงการเรียกร้องความรับผิดชอบจากกองทัพ รวมถึง การชดเชยเยียวยาเหยื่อภายใต้ระบอบทหาร และการเผชิญหน้ากับอดีตความรุนแรงอย่างจริงจัง ดังนั้น การที่ประชาธิปไตยเข้มแข็งอาจจะสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ประเทศ โดยปราศจากซึ่งความหวาดกลัวจากการเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยกองทัพอีกต่อไป แต่ทว่าการขุดฝังความรุนแรงในอดีตเอาไว้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการสร้างคามยุติธรรมและการวางหลักนิติรัฐให้กับประเทศอินโดนีเซีย

บทความนี้จะประกอบด้วย 5 ส่วน ส่วนแรกกล่าวสรุปภาพรวมความรุนแรงจากฝีมือของกองทัพในประเทศอินโดนีเซีย ส่วนที่สอง กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกองทัพอินโดนีเซีย ส่วนที่สาม พิจารณาถึงการปฏิรูปกองทัพและการสร้างประชาธิปไตยในยุคหลังประธานาธิบดีซูฮาร์โต ส่วนที่สี่ กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการสร้างความปรองดองในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องด้วยกองทัพอินโดนีเซียปราบปรามประชาชนหลายเหตุการณ์ บทความนี้จะนำกรณีการสังหารหมู่ที่ Tanjung Priok เป็นตัวอย่างกรณีศึกษา และ ส่วนที่ห้าคือ บทสรุป

กองทัพอินโดนีเซียกับประวัติศาสตร์ความรุนแรง

การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนอย่างเลวร้ายเกิดขึ้นในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศอินโดนีเซีย โดยภายใต้นโยบายระเบียบใหม่ (New Order) ในยุคประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นต้นมา กองทัพของประเทศอินโดนีเซีย (Armed Forces of the Republic of Indonesia (ABRI)) ได้เข้าฆ่าประชาชน นักศึกษาปัญญาชนฝ่ายซ้าย ผู้ฝึกไฟในลัทธิคอมมิวนิสต์ รวมถึง คนอินโดเชื้อสายจีน ด้วยเหตุผลรังเกียจคอมมิวนิสต์และเหตุผลทางเศรษฐกิจ การปราบปรามเกิดขึ้นระหว่างปี 1965 และ 1966 ทำให้ประชาชนเสียชีวิตไม่น้อยกว่า 500,000 ราย แต่มีความเป็นไปได้ที่จำนวนดังกล่าวเกินหนึ่งล้านคนหากพิจารณาจากข้อมูลของคณะกรรมการคณาจารย์ที่ศึกษาความรุนแรงของมหาวิทยาลัยอินโดนีเซีย (อ้างใน Amnesty International, 1983) ตัวเลขดังกล่าวถือว่าเป็นจำนวนมหาศาลอย่าง

ยิ่ง นี่จึงเป็นเหตุผลทำให้กองทัพอินโดนีเซียขึ้นชื่อว่า เป็นหนึ่งในกองทัพที่สังหารหมู่ประชาชนชนานใหญ่ที่สุดในโลก ตัวเลขดังกล่าวยังมิรวมถึงการทรมานนักโทษการเมืองในคุกอย่างรุนแรง โดยนักโทษการเมืองหลายแสนคนถูกใช้งานเยี่ยงทาสในคุก

ไม่เพียงเท่านั้น กองทัพอินโดนีเซียยังมีบทบาทในการปราบปรามชาวติมอร์ตะวันออกภายหลังเข้ายึดครองในปี 1975 ในเวลา 24 ปี หรือระหว่างปี 1975-1999 ที่อินโดนีเซียยึดครองติมอร์ตะวันออก กองทัพอินโดนีเซียได้สังหารชาวติมอร์ตะวันออกไม่น้อยกว่า 200,000 คน (Thaler, 2012) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อคือผู้ต่อต้านการเข้ายึดครองและคนเชื้อสายจีน พิจารณาเพียงแค่การเข่นฆ่าในช่วง 2-3 วันแรกภายหลังการเข้ายึดครอง มีการฆ่าประชาชนในกรุงดิลีไปกว่า 2,000 ราย ในจำนวนนั้นกว่า 700 รายเป็นคนเชื้อสายจีน ขณะที่ประชาชนเชื้อสายจีนทั้งหมดถูกฆ่าตายในเมืองมาบารา (Maubara) และเมืองลิกิกา (Liquica) ซึ่งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศ แต่เดิมมีประชาชนเชื้อสายจีนในติมอร์ตะวันออกมากกว่า 20,000 คนก่อนที่อินโดนีเซียจะเข้ามายึดครอง ทว่าพวกเขาเหลือเพียงไม่กี่พันคนในช่วงหนึ่งทศวรรษแรกภายหลังจากการเข้ายึดครอง (Kaye, 1985 อ้างใน Thaler, 2012) ทั้งนี้ ทหารอินโดนีเซียได้รับคำสั่งให้ฆ่าชาวติมอร์ได้เต็มที่ภายใต้การอ้างว่า นี่เป็นสงครามศักดิ์สิทธิ์ (Jihad) เหมือนที่พวกเขาเคยกระทำแล้วกับประชาชนในระหว่างปี 1965-1966 ยังมินับรวมถึง เหตุการณ์การสังหารหมู่ที่สุสานซานตา ครุซ ในปี 1991 ที่มีผู้ชุมนุมโดยสงบเสียชีวิตถึง 273 คน ซึ่งภาพเหตุการณ์ดังกล่าวได้รับการเผยแพร่โดยสื่อต่างชาติทั่วโลก รวมถึงการฆ่าผู้สนับสนุนการขอแยกตัวออกจากอินโดนีเซียในช่วงการทำประชามติจำนวนไม่น้อยกว่า 1,400 ราย การเผาบ้านประชาชนมากกว่า 60,000 หลัง และการทำลายโครงสร้างพื้นฐานในติมอร์ตะวันออกอย่างราบคาบอีกเช่นกัน (Thaler, 2012)

กองทัพอินโดนีเซียยังมีบทบาทแข็งขันในการปราบปรามกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในอาเจะห์ระหว่างปี 1976-2005 ซึ่งส่งผลให้ประชาชนเสียชีวิตไม่น้อยกว่าหมื่นราย เช่นเดียวกับปราบปรามประชาชนในจังหวัดปาปัว พิจารณาเพียงแค่ระหว่างปี 1963-1983 แม้รัฐบาลกล่าวถึงตัวเลขอย่างเป็นทางการว่า ชาวปาปัว

เสียชีวิตจำนวน 150,000 ราย แต่ชาวปาปัวเชื่อว่าพวกเขาเสียชีวิตไม่น้อยกว่า 400,000 ราย (Celerier, 2010) และยังรวมถึงเหตุการณ์สังหารหมู่จำนวนมากทั่วประเทศ เช่น เหตุการณ์สังหารหมู่ที่ Tanjung Priok ในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1984 ซึ่งคนในท้องถิ่นระบุว่า มีทั้งผู้เสียชีวิตและสูญหายระหว่าง 400-700 ราย (Sulistiyanto, 2007) และเหตุการณ์ที่กองทัพปราบปรามผู้ชุมนุมขับไล่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตในระหว่างปี 1997-1998

เรื่องราวข้างต้นแม้เป็นเพียงเศษเสี้ยวตัวอย่างการใช้ความรุนแรงโดยกองทัพของอินโดนีเซีย แต่เพียงพอในการสรุปได้ว่า กองทัพอินโดนีเซียทรงอิทธิพลและทรงศักยภาพเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ควรพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของกองทัพอินโดนีเซียเพื่อทำความเข้าใจเพิ่มเติมว่า กองทัพอินโดนีเซียมีบทบาทสำคัญในประเทศอินโดนีเซียมากเพียงใดในหัวข้อถัดไป

ลักษณะสำคัญของกองทัพอินโดนีเซีย

ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โต กองทัพอินโดนีเซีย (Armed Forces of the Republic of Indonesia (ABRI)) ประกอบด้วยทหารและตำรวจ กองทัพอินโดนีเซียมีเพียงแต่เป็นกลไกสำคัญในปราบปรามประชาชนมานานนับหลายทศวรรษ แต่กองทัพอินโดนีเซียมีลักษณะสำคัญบางประการ กล่าวคือ พวกเขายึดถือหลักการ “Dwifungsi” หรือ หลักการภารกิจสองด้าน (Dual Function) หลักการดังกล่าวมีเพียงแต่มองว่าบทบาทของกองทัพควรทำหน้าที่ต่อต้านศัตรูภายนอกหรือดูแลความมั่นคงภายในเท่านั้น ดังนั้นการที่กองทัพอินโดนีเซียทำหน้าที่ปกครอง ฆาตกรรมผู้ต่อต้าน จับขังคนเห็นต่าง ปราบปรามกลุ่มผู้เคลื่อนไหว ควบคุมศาล มหาวิทยาลัย ผู้นำศาสนา สหภาพการค้า สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ฯลฯ นี้จึงยังไม่เพียงพอ แต่กองทัพต้องเป็นแกนหลักในการบริหารประเทศด้วย เช่น กองทัพต้องมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ทหารไม่ว่าจะยังปฏิบัติงานอยู่หรือเกษียณแล้วก็ตาม (ทหารอินโดนีเซียเกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปี) ต้องมีที่นั่งในรัฐสภา ตัวแทนจากทหารต้องเข้าไปมีตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีหน่วยบัญชาการกองทัพกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานปกครองทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ยังต้องถูกปกครองโดยทหารในทุกระดับ หรือตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีไปจนถึงผู้ใหญ่บ้าน ขณะเดียวกัน กองทัพยังเป็นผู้ดูแลกิจการธุรกิจของรัฐอีกด้วย เช่น กิจการน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ รวมถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

ในแง่แล้ว กองทัพอินโดนีเซียจึงใหญ่โต เป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ และอำนาจแผ่ซ่านครอบคลุมไปทั่วประเทศ และทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง การปกครอง และเศรษฐกิจของประเทศ แม้รัฐบาลได้ให้งบประมาณแผ่นดินแก่กองทัพอย่างน้อยร้อยละ 30 ต่อปี ซึ่งถือว่าไม่น้อย แต่รายได้ส่วนใหญ่ของกองทัพหรือมากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้กองทัพมาจากแหล่งเงินภายนอกงบประมาณของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นธุรกิจและมูลนิธิของกองทัพอินโดนีเซีย รวมถึงจากธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น การพนัน การค้าโสเภณี การลักลอบตัดไม้โดยไม่ขออนุญาต การทำเหมืองแร่ ฯลฯ ทหารเข้าไปพัวพันกับธุรกิจเหล่านี้จำนวนมาก ตลอดจน เข้าไปรับเงินผ่านการเป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชนจำนวนมากเช่นกัน และรับเงินจากบริษัทคนจีนที่มั่งคั่งเพื่อแลกกับการคุ้มครองธุรกิจให้ ทั้งนี้ ทหารอินโดนีเซียขึ้นชื่อเรื่องพฤติกรรมคอร์รัปชัน และติดยึดระบบอุปถัมภ์ในวงกว้างเป็นอย่างสูง (Mietzner, 2011)

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เรื่อยมา ประชาชนจำนวนมากในประเทศอินโดนีเซียเริ่มเอือมระอากับการอยู่ภายใต้การปกครองโดยกองทัพมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีซูฮาร์โตพอจะจับสัญญาณความไม่พอใจดังกล่าวได้ เขาจึงแต่งตั้งญาติพี่น้องและทหารคนสนิทจำนวนมากขึ้นมามีตำแหน่งสำคัญในกองทัพ เพื่อหวังให้คนเหล่านี้เป็นเกราะกำบังให้ตนเอง ทว่าจุดเปลี่ยนสำคัญคือวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นเลวร้ายในปี 1997 วิกฤติดังกล่าวลุกลามจากประเทศไทยไปยังหลายประเทศหรือที่เรียกว่าวิกฤติต้มยำกุ้ง วิกฤติดังกล่าวทำให้ประชาชนจำนวนมากเริ่มชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลประธานาธิบดีซูฮาร์โต เนื่องจากมองว่าการดำรงชีพภายใต้ระบอบเผด็จการพาลแต่จะทำให้ชีวิตพวกเขาเลวร้ายลง ขณะเดียวกัน กองทัพได้ตอบโต้โดยการปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรง ทั้งบุตรชายของซูฮาร์โตและนายทหารระดับสูงยังมีส่วนในการลักพาตัวผู้ชุมนุม บาง

คนถูกอุ้มหายและถูกทรมาน การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนเกิดขึ้นโดย กองทัพภายใต้ระบอบชูฮาร์โตเกิดขึ้นตั้งแต่วินาทีแรกจวบจนกระทั่งถึงวินาที สุดท้ายก่อนที่ประธานาธิบดีชูฮาร์โตจะยอมลาออก แม้ก่อนหน้านี้ นายพล Wiranto ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะถอนการสนับสนุนออกจากรัฐบาล แต่ไม่ได้ช่วยทำให้ ภาพลักษณ์ของกองทัพอินโดนีเซียดูดีขึ้นแต่อย่างใด เพราะประชาชน ภายในประเทศต่างประณามบทบาทกองทัพต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้แต่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นพันธมิตรสำคัญกับกองทัพอินโดนีเซียในช่วงการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในประเทศยังได้ตำหนิประธานาธิบดีชูฮาร์โตและกองทัพอินโดนีเซียเช่นกัน

คำถามสำคัญตามมาก็คือ ประเทศอินโดนีเซียภายหลังยุคประธานาธิบดีชูฮาร์โตจะสร้างประชาธิปไตยได้อย่างไร เนื่องจากทั้งโครงสร้างและประวัติศาสตร์ของประเทศสืบทอดมาจากระบอบเผด็จการอำนาจนิยมโดยกองทัพมาเป็นเวลายาวนาน ทหารมีอิทธิพลต่อทุกภาคส่วนในประเทศ แถมมีการคอร์รัปชันอย่างแพร่หลายในหมู่ทหาร มีการเน้นเส้นสายระบบอุปถัมภ์ ระบบนิติรัฐของประเทศอยู่ในขั้นเลวร้าย ระบบพรรคการเมืองในประเทศอ่อนแอเช่นกัน ยิ่งกว่านั้น แม้ภายหลังการลาออกของประธานาธิบดีชูฮาร์โต วิกฤติเศรษฐกิจยังทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอยลงกว่าร้อยละ 14 ฯลฯ (Mietzner, 2011) เสถียรภาพทางการเมืองในยุคหลังประธานาธิบดีชูฮาร์โตจึงเปราะบางและ สุ่มเสี่ยงว่าประเทศจะกลับไปตกอยู่ภายใต้การปกครองของกองทัพอีกหรือไม่

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ ผู้เขียนพยายามแสดงให้เห็นว่า การที่ชนชั้นนำ และภาคประชาชนส่วนต่าง ๆ ในประเทศอินโดนีเซียเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกองทัพ เพื่อนำกองทัพออกจากการเมือง ถือเป็นหนึ่งในคุณูปการสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองร่วมสมัยของประเทศอินโดนีเซีย การลดความสำคัญของกองทัพลงเป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่ทำให้ประชาธิปไตยอินโดนีเซียเข้มแข็ง แม้ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า การกึ่งในการปฏิรูปกองทัพของอินโดนีเซียประสบความสำเร็จแล้วก็ตาม แต่ทว่าจากความพยายามดังกล่าวได้มีส่วนทำให้ประเทศอินโดนีเซียมีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยในเชิงบวกขึ้นและรวดเร็วหนักว่าประเทศเพื่อนบ้านใน

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน ในปี 2010 องค์กร Freedom House ได้ระบุว่า ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งอันเสรีและเป็นธรรมในระหว่างปี 1999-2009 และประเทศอินโดนีเซียได้ปูพื้นฐานสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นได้ (consolidated democracy) โดยประชาชนมากกว่าร้อยละ 75 ในประเทศสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยโดยพลเรือนมีอำนาจสูงสุดและถือว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด (Mietzner, 2011) กระนั้นก็ดี หากย้อนกลับไปในปี 1998 ผู้คนจำนวนมากคงยากจะจินตนาการถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับประเทศอินโดนีเซียในปัจจุบันได้ ดังที่ Marcus Mietzner อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลียและผู้เชี่ยวชาญการเมืองประเทศอินโดนีเซีย เคยกล่าวในปี 2014 ว่า “ไม่เป็นที่ต้องสงสัยเลยว่า ประเทศอินโดนีเซียได้เป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่ลุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ใครก็ตามไม่สามารถทำนายได้เลยหากย้อนกลับไปในปี 1998” (อ้างใน Cochrane, 2014)

ดังนั้น การปฏิรูปกองทัพเพื่อสร้างประชาธิปไตยจึงเป็นเนื้อหาสำคัญที่ต้องได้รับการกล่าวถึงในบทความนี้ ขณะเดียวกัน ผู้เขียนยังสร้างข้อถกเถียงในบทความนี้อีกว่า การปฏิรูปกองทัพแม้จะทำให้ประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียเข้มแข็ง แต่มิได้หมายถึงจะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยในประเทศได้ เนื่องจากประเทศยังไปไม่ถึงกับการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรงมาลงโทษ การชดเชยเยียวยาเหยื่อและการปะทะกับประวัติศาสตร์ความรุนแรงอย่างจริงจัง ซึ่งแม้จะมีหลายเหตุการณ์ความรุนแรงแต่ผู้เขียนเลือกที่จะนำเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่ Tanjung Priok เป็นกรณีตัวอย่าง ผู้เขียนจะนำเสนอการปฏิรูปกองทัพเป็นเนื้อหาเบื้องต้นก่อนที่จะกล่าวถึงการสร้างความปลอดภัยเป็นเนื้อหาถัดไป

กองทัพในยุคหลังประธานาธิบดีซูฮาร์โต

ด้วยการที่กองทัพอินโดนีเซียถูกมองในแง่ลบจากสาธารณชนทั้งในและต่างประเทศจากการปราบปรามประชาชน การทุจริตคอร์รัปชัน และระบบอุปถัมภ์ ฉันทามติของชนชั้นนำและภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวางจึงเห็นตรงกันว่า ทหาร

ควรอยู่ห่างจากการเมือง กองทัพควรได้รับการปฏิรูป และประเทศควรปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกองทัพต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยพลเรือน ประธานาธิบดีคนใหม่คือ บาคารุดดิน ยูซุฟ ฮาบิบี (Bacharuddin Jusuf Habibie) (21 มีนาคม ค.ศ. 1988-20 ตุลาคม ค.ศ.1999) ฮาบิบีเคยเป็นอดีตรองประธานาธิบดีในยุคซูฮาร์โต พื้นที่ที่ฮาบิบีดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เขาได้ยกเลิกกฎระเบียบจำนวนมากในยุคก่อนหน้า เช่น เขาได้ยกเลิกข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง มีการปล่อยนักโทษการเมือง ยกเลิกการควบคุมเสรีภาพสื่อมวลชน สนับสนุนการกระจายอำนาจในประเทศ และเสนอให้ติมอร์ตะวันออกควรได้รับโอกาสลงประชามติเพื่อตัดสินใจในอนาคตด้วยตนเองว่าจะแยกตัวเป็นอิสระจากประเทศอินโดนีเซียหรือไม่ แม้สิ่งที่เขาทำทั้งหมดนี้จะได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากกองทัพ แต่กองทัพในภาวะการณ์ที่ภาคส่วนจำนวนมากไม่สนับสนุนก็ไม่สามารถหยุดการกระทำริเริ่มของฮาบิบีได้ (Mietzner, 2014)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพโดยตรง ประเทศอินโดนีเซียได้ยกเลิกหลักการภารกิจสองด้าน (Dual Function) อย่างเป็นทางการ โดยจำกัดอำนาจของกองทัพไว้ที่การดูแลรักษาความมั่นคงเพียงเท่านั้น มิให้เกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนาประเทศ ประเทศอินโดนีเซียยังได้ยกเลิกตัวแทนของทหารที่เข้าไปนั่งในสภานิติบัญญัติ ทั้งระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น หน่วยบัญชาการกองทัพในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถูกยุบ และมีคำสัญญาจากกองทัพว่า ทหารจะคงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองเท่านั้น และในปี 1999 ประเทศอินโดนีเซียยังได้นำตำรวจออกจากกองทัพ และได้เปลี่ยนชื่อจากกองทัพอินโดนีเซีย (Armed Forces of the Republic of Indonesia (ABRI)) ที่ถูกเรียกในสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ไปเป็น “Tentara Nasional Indonesia” หรือ กองทัพอินโดนีเซีย (Armed Forces of Indonesia, TNI) ซึ่งชื่อของ TNI เคยเป็นชื่อที่เรียกกองทัพอินโดนีเซียในยุคทำสงครามปลดแอกอาณานิคมเนเธอร์แลนด์ การเปลี่ยนชื่อสื่อถึงสัญลักษณ์ถึงการปรับบทบาทของกองทัพมิให้เป็นเหมือนในสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โตอีก (Croissant & Kuehn, 2009)

ต่อมาในยุคประธานาธิบดีวาฮิด (Wahid) (20 ตุลาคม 1999 -23 กรกฎาคม 2001) ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกภายหลังการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย และประธานาธิบดีเมกาวาตี (23 กรกฎาคม ค.ศ. 2001- 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004) ได้มีการแต่งตั้งให้พลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ในยุคนปี 1950 เป็นต้นมา รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นพลเรือนเช่นกัน แม้ทั้งสองรัฐบาลนี้ทำอะไรกับกองทัพได้ไม่มากนัก โดยเฉพาะ ประธานาธิบดีเมกาวาตี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทัพให้ขึ้นดำรงตำแหน่ง จึงรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณกองทัพ เธอได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและยินยอมให้กองทัพเข้ามามีบทบาทบางส่วนในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกองทัพเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เช่นกัน เอกสารราชการที่ชื่อว่า *The Role of TNI in the 21st Century* ซึ่งพิมพ์ในปี 2001 ได้ระบุให้ทหารยึดหลักการอาชีวนิยมและมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร มีความพยายามทำหลายประการ เช่น การนำหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับด้านสังคมและการเมืองออกไป โดยนำวิชาด้านกฎหมายมนุษยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรทหารแทน ยังมีการถ่ายโอนศาลทหารจาก TNI ให้ไปอยู่กับศาลสูงสุดของประเทศแทน ตลอดจนมีการกำหนดเงื่อนไขใหม่ให้ทหารต้องเกษียณอายุราชการก่อนหรือไม่ก็ต้องลาออกจากทหารก่อน จึงจะสมัครลงรับเลือกตั้งได้ (Sebastian & Gindarsah, 2013)

ไม่เพียงเท่านั้น การสร้างความเป็นสถาบันให้กับการควบคุมทหารโดยพลเรือนและการสร้างความเป็นอาชีวนิยมให้ทหารยังกระทำผ่านกฎหมายสำคัญที่ผ่านรัฐสภาอีก 2 ฉบับคือ กฎหมาย 2/2002 เป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันประเทศ โดยได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกลาโหมในการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศเช่นเดียวกับกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล/กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งใช้กำลังทหาร/การจัดการด้านทรัพยากรเชิงสถาบันเพื่อการป้องกันประเทศและการกำกับดูแลกองทัพโดยรัฐสภา และ กฎหมาย 34/2004 ซึ่งกำหนดไม่ให้กองทัพเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐเข้าไปควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกองทัพให้หมดภายในปี 2009 และกำหนด

บทบาทหน้าที่ของกองทัพให้ชัดเจนว่ามีหน้าที่ปกป้องอธิปไตย บูรณภาพทางดินแดน ปกป้องประเทศจากภัยคุกคามทั้งจากกองกำลังภายในและกองกำลังภายนอกประเทศ กฎหมายยังระบุถึงโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับสูง/อำนาจในการใช้กำลัง ตลอดจนสิทธิ และความรับผิดชอบของทหาร (Sebastian & Gindarsah, 2013)

การปฏิรูปกองทัพเริ่มเห็นผลมากขึ้นในยุคของประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Yudhoyono 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004 - 20 ตุลาคม ค.ศ. 2014) แม้เขาเคยเป็นอดีตนายทหาร แต่ถือว่าเป็นนายทหารสายนักปฏิรูป ในช่วงแรกหลังเข้ารับตำแหน่ง เขาเลือกที่จะไม่รับรองนายพล Ryacuda ซึ่งเคยได้รับการวางตัวไว้ให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยประธานาธิบดีเมกาวาตีก่อนที่จะลงจากตำแหน่ง นายพลคนนี้มีกวีวิจารณ์และพูดเรื่องการเมืองในที่สาธารณะเป็นประจำ การแสดงออกของประธานาธิบดียูโดโยโนเช่นนี้ชี้ชัดว่า รัฐบาลพลเรือนมีอิสระและความชอบธรรมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกองทัพ นอกจากนี้ เขายังได้โยกย้ายนายทหารอนุรักษ์นิยมและสายเหยี่ยว ซึ่งนิยมการใช้นโยบายการทหารเข้าแก้ปัญหา โดยแทนที่ด้วยนายทหารสายเสรีนิยม มีความฉลาดทางปัญญา มีทักษะในการสื่อสาร มีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ ทหารระดับสูงหลายคนในยุคของเขาได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศ แม้ทหารเหล่านี้จะชื่นชอบหรือไม่ชื่นชอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่พวกเขาทราบเป็นอย่างดีว่า พวกเขาไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปกป้องระบอบประชาธิปไตยได้ (Mietzner, 2011) ไม่เพียงเท่านั้น ประธานาธิบดียูโดโยโน ยังได้จัดใจกองทัพในประเด็นความมั่นคงและการรักษาอธิปไตย ซึ่งแต่เดิมกองทัพผูกขาดประเด็นนี้มาตลอด เขาลักคั่นให้ประเทศยอมรับข้อตกลงสันติภาพเฮลซิงกิ (Helsinki) กรณีอาเจห์ ในปี 2005 ได้ ทั้ง ๆ ที่ทหารในประเทศจำนวนหนึ่งต่อต้านข้อตกลงดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ข้อตกลงนี้ถือเป็นความพยายามในการยุติความขัดแย้งกว่า 30 ปีในพื้นที่อาเจห์ ซึ่งคร่าชีวิตผู้คนไปมากกว่าหมื่นราย อนึ่ง ข้อตกลงสันติภาพเฮลซิงกิมีส่วนในการทำให้ทหารลดบทบาทลง เนื่องจากทหารจำนวนมากที่เคยได้รับผลประโยชน์จากความขัดแย้ง และเคยทุจริตจากงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้ง จำเป็นต้องหมดโอกาสให้การแสวงหาผลประโยชน์ไปในตัว (Mietzner, 2011)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2000 ทหารเริ่มมีบทบาทน้อยลงในประเทศอย่างเห็นได้ชัด แต่เดิมในสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ทหารต่างมีตำแหน่งสำคัญในการปกครองทั่วประเทศ ภายหลังมีการยกเลิกมิให้ทหารเกี่ยวข้องกับปกครองทุกระดับ แม้ทหารจำนวนหนึ่งจะเข้ามาสู่การเมืองผ่านการเลือกตั้ง แต่จำนวนผู้ปกครองที่มีภูมิหลังเป็นทหารเริ่มลดลงในประเทศ เช่น ในปี 2010 ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศที่เคยเป็นอดีตทหารลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 10 และมีสมาชิกในรัฐสภาที่มีภูมิหลังเป็นทหารเพียงร้อยละ 2 เช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิมต้องเป็นนายพลเท่านั้น แต่ในปี 2009 ประธานาธิบดียูโดโยโนได้แต่งตั้งพลเรือนเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน เขายังได้กล่าวอีกว่า ทหารไม่มีอำนาจในการขัดขวางการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาล แม้แต่การรักษาความมั่นคงภายในแต่เดิมเป็นภารกิจของทหาร แต่พอสิ้นยุคประธานาธิบดีซูฮาร์โต ภารกิจดังกล่าวตกเป็นของตำรวจ เว้นแต่ในบางกรณี เช่น การบรรเทาช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติในประเทศ และแม้ทหารยังคงปรารถนาเข้าไปมีบทบาทหลักในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเชื้อชาติศาสนาใน Maluku ใน Kalimantan และ ใน Sulawesi อย่างไรก็ตาม ระดับความรุนแรงในพื้นที่เหล่านี้ลดลงไปมากจนทหารแทบไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด (Mietzner, 2011)

ในส่วนรายได้ของกองทัพเช่นกัน ดังที่กล่าวก่อนหน้านี้ว่า แต่เดิมกองทัพอินโดนีเซียพึ่งพางบประมาณแผ่นดินจำนวนหนึ่งและจัดหารายได้ด้วยตนเองเป็นจำนวนมาก ทหารเข้าไปทำธุรกิจหลากหลายชนิดผ่านมูลนิธิของตนเอง รวมถึง นำที่ดินของทหารไปให้เอกชนเช่า เป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชน ทำธุรกิจนอกกฎหมาย ฯลฯ การหารายได้เองเช่นนี้เป็นการจำกัดความสามารถของรัฐบาลพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐบาลจะรู้ว่าใครในกองทัพทำอะไร ได้อะไร ได้เท่าไร ได้จากใครและนำเงินที่ได้ไปใช้ทำอะไร (Croissant & Kuehn, 2009) ทว่าภายใต้กฎหมาย 34/2004 ได้กำหนดให้รัฐบาลเข้าครอบครองธุรกิจทั้งหมดของกองทัพ และสภามีให้ทหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจมิดในประเทศ ประธานาธิบดียูโดโยโนได้ดำเนินการให้ทหารออกจากภาคส่วนธุรกิจและมูลนิธิต่าง

ๆ ผลที่ตามมาจึงทำให้รายได้ของกองทัพจากแต่เดิมที่หาเองจากนอกงบประมาณแผ่นดิน ลดลงจากร้อยละ 70 เหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ในปี 2010 และยังมีข้อมูลระบุอีกว่าในปี 2010 สัดส่วนของทหารที่เข้าไปพัวพันธุรกิจมีดลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 อีกเช่นกัน ที่สำคัญ ในช่วงทศวรรษที่ 2000 เมื่อศูนย์อำนาจเปลี่ยนจากเดิมคือ กองทัพไปเป็นรัฐสภา และพรรคการเมือง ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์และนักธุรกิจจำนวนมากในประเทศจึงถอยตัวออกห่างจากกองทัพและไม่หวังพึ่งอิทธิพลของกองทัพแล้ว (Mietzner, 2011)

ต้องกล่าวเสริมถึงในปี 2008 ด้วยว่า รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกหลักการ “Total Defense” สื่อความหมายถึงระบบการป้องกันประเทศว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับพลเมืองทุกคน ดังนั้น พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมคิดและกำหนดประเด็นถกเถียงเรื่องการป้องกันประเทศได้ อันที่จริงแล้ว ประเทศอินโดนีเซียให้ความสำคัญกับชุมชนนโยบายการป้องกันประเทศ (Defense Policy Community) เป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้นักวิชาการปัญญาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนกับผู้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงแลกเปลี่ยนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการป้องกันประเทศ อีกทั้งในปลายทศวรรษที่ 2000 ปัญญาชนอินโดนีเซียจำนวนมากได้เข้าร่วมกับสถาบัน ProPatria อันเป็นสถาบันคลังสมอง (Think Tank) ที่ถกเถียงว่าด้วยเรื่องการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (security sector reform) การถกเถียงนี้มีบทบาทสำคัญต่อวิสัยทัศน์ นโยบายการปฏิรูปสถาบันและการป้องกันประเทศ ประเทศอินโดนีเซียยังมี Pacivis หรือศูนย์เพื่อการศึกษาประชาสังคมโลก (Center for Global Civil Society) เป็นศูนย์วิจัยที่มหาวิทยาลัยอินโดนีเซีย ซึ่งมีส่วนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการวิจัยเชิงนโยบายด้านความมั่นคงเช่นกัน ตลอดจนในปี 2009 รัฐบาลได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัย Indonesian Defense University เพื่อให้พลเรือน ปัญญาชน นักวิชาการ และทหาร สามารถเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนประเด็นสำคัญอันเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศได้ (Sebastian & Gindarsah, 2013) จากตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นพัฒนาการในการมองกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงในประเทศอินโดนีเซีย แต่เดิมประเทศอินโดนีเซียมองว่า ประเด็นความมั่นคงควรถูกผูกขาดไว้ที่กองทัพเพียงฝ่ายเดียว

เช่นเดียวกับหลายประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ภาคส่วนอื่น ๆ สามารถมีพื้นที่ในการแลกเปลี่ยน และถกเถียงประเด็นความมั่นคงมากขึ้น

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่การสิ้นสุดของระบอบทหารประเทศอินโดนีเซียอยู่ในกระบวนการพยายามปฏิรูปกองทัพ เพื่อนำทหารออกจากการเมือง และสร้างระบอบประชาธิปไตยที่พลเรือนสามารถควบคุมทหารได้ขึ้นมาแทน กระนั้นก็ตาม ในกระบวนการดังกล่าวยังไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าประเทศอินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกองทัพแล้ว เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียอยู่ภายใต้การปกครองโดยกองทัพมาเป็นเวลานานและกองทัพเป็นสถาบันที่ได้รับผลประโยชน์มหาศาลในประเทศ ทหารจำนวนหนึ่งจึงยังไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง เห็นได้จากปัญหาบางประการ เช่น การไม่ให้ความร่วมมือของทหารบางส่วนในการปฏิรูปกองทัพ การไม่ให้ความร่วมมือของทหารอีกจำนวนหนึ่งในการเข้ามถกเถียงกับพลเรือน ปัญหาความคลุมเครือและไม่ชัดเจนในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป ปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องการนำกฎหมายไปปฏิบัติ เช่น การโอนทรัพย์สินให้เป็นของรัฐ ปัญหาการขาดความสามารถเชิงสถาบันของรัฐสภาในการกำกับทหาร ปัญหาการหารายได้เองจากธุรกิจต่าง ๆ ของกองทัพที่ยังไม่หมดไป (Sebastian & Gindarsah, 2013) อย่างไรก็ตาม บทบาทและอิทธิพลของกองทัพลดลงเป็นอย่างมากในประเทศอินโดนีเซียจนแทบจะกล่าวได้ว่ารัฐบาลพลเรือนสามารถมีอิสระในการบริหารงาน โดยมีต้องกังวลการเข้าแทรกแซงของกองทัพ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศยังมองว่าการแทรกแซงของกองทัพจะถือเป็นปัญหาใหญ่ในระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับรัฐสภาอินโดนีเซียที่ผ่านกฎหมายใหม่จำนวนมากมาแทนที่กฎหมายเก่าในยุคเผด็จการ นอกจากนี้ เนื่องด้วยระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ประเทศไม่สามารถเพิ่มงบประมาณให้กองทัพซื้ออาวุธเทคโนโลยีขั้นสูงได้มากเท่าไรนัก เหตุผลนี้ยังเป็นการลดพลังและศักยภาพของกองทัพไปในตัว (Mietzner, 2011) ดังนั้นจึงสามารถเชื่อได้ระดับหนึ่งว่า กองทัพอินโดนีเซียจะไม่สามารถกลับมามีบทบาทได้เหมือนเช่นเดิมอีกแล้ว ไม่เพียงแต่การปฏิรูปกองทัพ กระบวนการสร้างสถาบันทางการเมืองที่ยึดโยงกับประชาชนยังเป็นประเด็นที่ประเทศอินโดนีเซียให้

ความสำคัญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้รับการจัดตั้งในปี 2003 ถูกออกแบบให้มียศคณะผู้พิพากษาจำนวน 9 นาย ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ได้รับการเลือกจากประธานาธิบดี 3 คน จากรัฐสภา 3 คนและจากศาลสูงสุดอีก 3 คน (Mietzner, 2010) การเลือกโดยประธานาธิบดี และรัฐสภา เป็นการทำให้สถาบันศาลรัฐธรรมนูญยึดโยงกับประชาชนและผู้ติดักกระบอบประชาธิปไตย

ควรต้องย้ำให้หนักแน่นว่า การปฏิรูปกองทัพเพื่อสร้างประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียแม้จะเป็นกระบวนการสำคัญและเป็นบทเรียนที่ควรได้รับการศึกษา แต่กระบวนการดังกล่าวกลับสวนทางกับกระบวนการสร้างความปรองดองในประเทศ องค์ประกอบสำคัญของการสร้างความปรองดองควรมีอย่างน้อย เช่น การทำความจริงให้ปรากฏ การเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้กระทำผิด การชดเชยเยียวยาเหยื่อ การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง และการเปิดพื้นที่แห่งความทรงจำเหตุการณ์เลวร้ายนั้น (ศิวัช ศรีโกคางกุล, 2555) เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ความรุนแรงในประเทศจำนวนมาก ประเทศอินโดนีเซียยังไม่มีกระบวนการสร้างความปรองดองแต่อย่างใด และแม้จะมีพัฒนาการก้าวหน้าในการปฏิรูปกองทัพ แต่ประเทศอินโดนีเซียยังก้าวไปไม่ถึงการเรียกร้องความรับผิดชอบจากกองทัพในข้อหาฆาตกรรมและละเมิดสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง จึงทำให้หลักนิติรัฐยังไม่สามารถได้รับการปรับใช้ในประเทศได้เท่าที่ควร เนื่องจากประวัติศาสตร์เหตุการณ์ความรุนแรงในประเทศอินโดนีเซียมีจำนวนมาก ดังนั้น ผู้เขียนจะหยิบยกกรณีเดียวเป็นกรณีศึกษานั้นคือ เหตุการณ์การสังหารหมู่ที่ Tanjung Priok

ปัญหาในการสร้างความปรองดองในประเทศอินโดนีเซียกับ เหตุการณ์สังหารหมู่ที่ Tanjung Priok

เหตุการณ์สังหารหมู่ที่ Tanjung Priok หรือ “Tanjung Priok massacre” เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1984 ที่ท่าเรือ Tanjung Priok บริเวณทางตอนเหนือของกรุงจาการ์ตา เมืองหลวงประเทศอินโดนีเซีย พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งอาศัยของคนจนซึ่งทำงานเป็นกรรมกรท่าเรือเป็นส่วนใหญ่ ส่วนทหารมีบทบาทสำคัญในพื้นที่นี้ เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการลักลอบค้า

ของเถื่อนและนำเข้าของผิดกฎหมาย ก่อนที่จะถึงวันแห่งโศกนาฏกรรม ทหารได้จับกุมกลุ่มผู้ดูแลมัสยิดชาวมุสลิม 4 ราย หลังจากพบว่าพวกเขาได้เชิญนักเทศน์ชาวมุสลิมกลุ่มหนึ่งผู้มีมุมมองวิจารณ์นโยบายรัฐบาลเข้ามาในมัสยิด ทั้งนี้ในขณะนั้นรัฐบาลได้ยึดเยียดให้ทุกสถาบันภาคส่วนยอมรับอุดมการณ์หลักปัญจศีล ซึ่งผู้เคร่งครัดในศาสนาอิสลามมองว่า หลักการดังกล่าวขัดแย้งกับศาสนาอิสลาม การจับกุมดังกล่าวสร้างความโกรธแค้นให้แก่คนในท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง มีข้อมูลระบุเสริมอีกว่า ทหารซึ่งไม่ได้เป็นชาวมุสลิมได้เข้าไปจับกุมในมัสยิด โดยไม่ถือครองแท่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการลบหลู่ศาสนาอิสลาม คนในท้องถิ่นยังไม่พอใจกับการที่ทหารกล่าวอ้างด้วยว่ามีวัตถุระเบิดอยู่ในมัสยิด ความโกรธแค้นเหล่านี้จึงทำให้ชาวมุสลิมหลายร้อยคนเดินขบวนประท้วงไปยังค่ายทหารเพื่อขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังและมีการเผารถจักรยานยนต์ของทหาร นอกจากทหารปฏิเสธที่จะปล่อยตัวแล้ว ทหารนับร้อยยังได้กราดยิงผู้ชุมนุมอย่างบ้าคลั่งและจับตัวผู้ชุมนุมไว้เป็นจำนวนมาก ถึงปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าวที่แน่ชัด รัฐบาลอ้างว่ามีชาวมุสลิมเสียชีวิต 27 ราย บาดเจ็บ 54 ราย แต่คนในท้องถิ่นแย้งว่ามีทั้งผู้เสียชีวิตและสูญหายระหว่าง 400-700 ราย ซึ่งตัวเลขตรงข้ามกันอย่างสิ้นเชิง (Sulistiyanto, 2007)

เหตุการณ์นี้ดำรงอยู่ท่ามกลางความเจ็บปวดเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ จนกระทั่งประเทศได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ภายหลังการลาออกของประธานาธิบดีซูฮาร์โต กลุ่มเหยื่อ ญาติพี่น้องเหยื่อและองค์กรภาคประชาสังคมได้ต่อสู้อย่างแข็งขันเพื่อรื้อฟื้นเหตุการณ์ความรุนแรงนับมิลิอันในประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่ Tanjung Priok พิจารณาเพียงเฉพาะเหตุการณ์ Tanjung Priok เท่านั้น ในปี 2000 ประเทศอินโดนีเซียได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและมีการจัดตั้งคณะกรรมการสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ที่ Tanjung Priok (Commission to Investigate the Human Rights Violations in Tanjung Priok) กระนั้นก็ตาม ในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลับเต็มไปด้วยความยุ่งยาก คณะกรรมการฯ ได้ทำเรื่องขอสอบปากคำอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต แต่เขาก็ปฏิเสธที่จะเข้าร่วม เช่นเดียวกับนายทหารระดับสูงคนอื่น ๆ ไม่ให้ความร่วมมือเช่นกัน คณะกรรมการฯ จึงสืบสวนข้อเท็จจริง

ได้เพียงจากนายทหารระดับกลางและระดับล่าง นอกจากนี้ ทหารจำนวนหนึ่งได้ชมประชุมคณะกรรมการ ฯ อีกด้วย ผลที่ตามมาภายใต้การทำงานค่อนข้างลำบาก คณะกรรมการ ฯ ได้สรุปเหตุการณ์นี้ว่า ทหารไม่ได้เจตนาสังหารหมู่ประชาชน เนื่องจากทหารเป็นฝ่ายตั้งรับ จึงจำเป็นต้องกราดยิงเพื่อป้องกันตนเอง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ฯ ทั้งทำให้รัฐบาลควรสืบสวนเรื่องนี้ต่อไป (Sulistiyanto, 2007)

ข้อสรุปดังกล่าวสร้างความสิ้นหวังให้กับกลุ่มเหยื่อและนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาพวกเขายื่นเรื่องต่อศาลสิทธิมนุษยชนเพื่อดำเนินการนำคดีมาลงโทษในข้อหาอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ การไต่สวนในศาลสิทธิมนุษยชนเริ่มต้นในเดือนสิงหาคม ปี 2003 โดยอดีตรัฐอธิบดีชูฮาร์โต และนายพล Leonardus Benjamin Moerdani ผู้สั่งการให้มีการปราบปรามในเหตุการณ์ Tanjung Priok ไม่ให้ความร่วมมือเข้ามาไต่สวน มีเพียงนายทหารระดับกลางและระดับล่างเท่านั้นที่ให้ความร่วมมือ ปัญหาหลักที่พบในระหว่างการไต่สวนคือ อัยการไม่สามารถที่จะขยายผลเพื่อนำไปสู่การตั้งข้อกล่าวหา กับนายทหารระดับสูงได้ ทั้งนี้ ไม่มีทหารระดับกลางและระดับล่างคนใดที่กระทำการไปโดยไม่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ปัญหาหลักอีกประการคือ อัยการไม่สามารถหาเอกสารหลักฐานได้มากพอเพราะส่วนใหญ่ถูกทำลายไปโดยทหารไปก่อนหน้านี้แล้ว นอกจากนี้ ระหว่างการไต่สวน พยานบางคนไม่กล้าให้ปากคำ หรือเปลี่ยนคำให้การ แม้กระทั่งขอถอนตัวจากการให้ปากคำทั้ง ๆ ที่นัดไว้แล้ว เนื่องจากสาเหตุเพราะโดนทหารข่มขู่บ้างหรือบางคนให้อภัยทหารแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ระหว่างการไต่สวนมีการแสดงสัญลักษณ์บางอย่างโดยกองทัพ เช่น มีการระดมทหารหลายกองร้อยเข้าไปในศาล แม้กองทัพจะอ้างว่าเพื่อให้ความคุ้มครองศาล แต่ผู้เข้าร่วมไต่สวนต่างรู้สึกอึดอัดและหวาดกลัว เช่นเดียวกับอัยการและผู้พิพากษาศาลต่างรู้สึกกดดันอีกด้วย (Sulistiyanto, 2007) แม้ต่อมาศาลได้ตั้งข้อกล่าวหา นายทหาร 14 นาย โดยศาลสั่งให้จำคุกนายทหาร 2 นายคือ Rudolf Butar-Butar อดีตผู้บังคับบัญชามณฑลทหารจากการ์ตาติสเทนี และ Sutrisno Mascung อีกหนึ่งนายทหารที่สั่งให้สลายการชุมนุมคนละ 10 ปีและ 3 ปีตามลำดับ แต่ทั้งคู่ยื่นอุทธรณ์และศาลในระดับสูงถัดมาได้ยกเลิกคำพิพากษา ก่อน

หน้านี้พร้อมระบุว่า พวกเขาไม่ได้มีความผิด รวมถึงยกเลิกข้อกล่าวหานายทหารทุกคนก่อนหน้านี้ด้วย

ตัวอย่างเหตุการณ์ดังกล่าวกำลังบ่งบอกอะไร เหตุการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้ประเทศอินโดนีเซียมีความพยายามในการปฏิรูปกองทัพและนำกองทัพออกจากการเมือง แต่ชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยยังขาดเจตจำนงและกล้าหาญทางการเมืองในการเผชิญหน้ากับหลายเหตุการณ์ในอดีตเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม ไม่เพียงเฉพาะเหตุการณ์ Tanjung Priok เท่านั้น ผลที่ตามมาจึงทำให้ประเทศอินโดนีเซียไปไกลไม่ถึงการกล้าดำเนินคดีกับนายทหารผู้ก่อความรุนแรงในอดีต แตกต่างจากกรณีของประเทศอาร์เจนตินาและชิลี ซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นแบบในการสร้างความโปร่งใส หลักการความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) จึงยังไม่ถูกทำให้ลงหลักปักฐานในประเทศอินโดนีเซีย กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียจึงกระทำการกดทับความโหดร้ายของอดีตโดยไม่ต้องการที่จะขุดคุ้ยขึ้นมา ความรุนแรงในประวัติศาสตร์ของประเทศจึงไม่ได้ถูกขำระล้าง นี่จึงเป็นการผลิตซ้ำวัฒนธรรมลอยนวลผู้กระทำผิด (Culture of Impunity) ไม่เพียงเท่านั้น แม้แต่คำขอโทษของผู้ก่อความรุนแรงต่อเหยื่อก็ไม่มี หรือเปิดโอกาสให้เหยื่อได้เผชิญหน้ากับผู้ก่อความรุนแรงเพื่อรับคำขอโทษก็ไม่มีเช่นกัน ที่สำคัญ รัฐบาลอินโดนีเซียยังไม่ให้ความสำคัญต่อการชดเชยเยียวยาแก่เหยื่อ

แม้ว่าปัจจุบันระดับความเป็นประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียจะสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ประเทศอินโดนีเซียมีความคล้ายคลึงกับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ที่ไม่กล้าเผชิญและตระหนักถึงความโหดเหี้ยมจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของกองทัพในอดีต แม้ไม่อาจจะเรียกได้ว่าประเทศอินโดนีเซียประนีประนอมกับกองทัพเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองจากทหาร แต่อาจเรียกได้ว่าประเทศเลือกที่จะมองไปข้างหน้ามากกว่าที่จะรับผิดชอบจากการกระทำของกองทัพในอดีต ขณะที่รัฐบาลประธานาธิบดีวิดโดโด (20 ตุลาคม ค.ศ. 2014-ปัจจุบัน) ก็ปฏิเสธขอโทษในนามประเทศต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตของประเทศเช่นกัน ด้วยเหตุผลว่าตนเองไม่เกี่ยวข้องและไม่มีความ

ความจำเป็น (Setiawan, 2016) ผลที่ตามมาจึงทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงในประเทศจึงไม่สามารถเข้าถึงและได้สัมผัสกับความยุติธรรมแต่อย่างใด

บทสรุป

การนำทหารออกจากการเมืองและการปฏิรูปกองทัพถือเป็นคุณูปการสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้ระบอบประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย ประเทศอินโดนีเซียตระหนักถึงหลักอำนาจอิสระของพลเรือน (civilian supremacy) จึงพยายามทำให้กองทัพต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน โดยปฏิรูปและปรับบทบาทให้กองทัพสามารถถูกควบคุมและตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันมิให้กองทัพกลายเป็นรัฐซ้อนรัฐในการบริหารปกครองประเทศ ประเทศอินโดนีเซียจึงได้รับการยอมรับว่ามีพัฒนาการและระดับความเข้มแข็งของประชาธิปไตยดีที่สุดในอาเซียน ซึ่งหากย้อนกลับไปในปี 1998 คงยากจะจินตนาการได้ว่าประชาธิปไตยในประเทศอินโดนีเซียจะมีความเข้มแข็งได้เช่นปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้แสดงให้เห็นเสริมด้วยว่า กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในอินโดนีเซียสวนทางกับการสร้างความปรองดอง เนื่องจากประเทศยังมิได้เข้าไปปะทะกับมรดกความรุนแรงในอดีตอย่างจริงจัง รวมถึงการเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้ก่อความรุนแรง และไม่ให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือเยียวยา บังคับเหล่านี้จึงไม่เป็นผลดีต่อการวางระบบนิติรัฐในประเทศได้อย่างยั่งยืนและส่งผลให้เหยื่อจำนวนมากในประเทศอินโดนีเซียไม่สามารถได้มาซึ่งความยุติธรรม

เอกสารอ้างอิง

- ศิริวัช ศรีโกคางกุล. 2555. **เผชิญภัยความรุนแรงด้วย ปรงทอง?**
บทเรียนจากต่างแดน. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- Amnesty International. 1983. **Political Killings by Governments.** London: Amnesty International.
- Celerier, P.P. 2010. **Autonomy isn't independence; Indonesian democracy stops in Papua. Le Monde Diplomatique.** Retrieve from <http://mondediplo.com/2010/06/14indonesia>
- Cochrane, J. 2014. **In Southeast Asia, Indonesia Is an Unlikely Role Model for Democracy.** Retrieved from http://www.nytimes.com/2014/09/05/world/asia/in-southeast-asia-indonesia-becomes-a-role-model-for-democracy.html?_r=0
- Croissant, A., & Kuehn, D. 2009. Patterns of Civilian Control of the Military in East Asia's New Democracies. **Journal of East Asian Studies**, 9(2), 187-217.
- Mietzner, M. 2010. Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of the Constitutional Court. **Journal of East Asian Studies**, 10(3), 397-424.
- _____. 2011. Overcoming Path Dependence: The Quality of Civilian Control of the Military in Post-Authoritarian Indonesia. **Asian Journal of Political Science**, 19(3), 270-289.
- _____. 2014. Successful and Failed Democratic Transitions From Military Rule in Majority Muslim societies: the Cases of Indonesia and Egypt. **Contemporary Politics**, 20(4), 435-452.

- Sebastian, L. and Gindarsah, I. 2013. Assessing Military Reform in Indonesia. **Defense & Security Analysis**, 24(4), 293-307.
- Setiawan, K. 2016. The Politics of Compromise. Inside Indonesia. Retrieve from <http://www.insideindonesia.org/the-politics-of-compromise-2>
- Sulistiyanto, P. 2007. Politics of Justice and Reconciliation in Post-Suharto Indonesia. **Journal of Contemporary Asia**, 37(1), 73-94.
- Thaler, K. 2012. Foreshadowing Future Slaughter: From the Indonesian Killings of 1965–1966 to the 1974–1999 Genocide in East Timor. **Genocide Studies and Prevention**, 7(2-3), 204-222.

Translated Thai Reference

- Sripokangkul, S. 2012. **Confronting the Violence Effect with Reconciliation? Lessons Learned from Foreign Lands**. Bangkok: Kobfai Publishing Project.