



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
การรวมกลุ่มในรัฐสภา
เพื่อกิจกรรมทางการเมือง
ของรัฐสภาอินโดนีเซีย

นางสาวอัจฉิมา แสงรัตน์
นักวิชาการ
สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า
ตุลาคม 2565

สารบัญ

คำนำ	1
บทสรุปผู้บริหาร	2
Executive Summary	4
บทที่ 1 บทนำ.....	6
1.1 หลักการและเหตุผล	6
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	8
1.5 วิธีการวิจัย.....	8
1.6 ระยะเวลาดำเนินโครงการ.....	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.8 นิยามศัพท์.....	8
บทที่ 2 การเมืองและรัฐสภาอินโดนีเซีย.....	10
2.1 การเมืองอินโดนีเซีย	10
2.2 รัฐสภาอินโดนีเซีย	20
บทที่ 3 กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย.....	34
3.1 คำนิยามของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา	34
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา.....	37
3.3 สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาตามกฎหมาย.....	37
3.4 พัฒนาการกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย.....	39
3.5 ข้อระเบียบเกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา.....	48
3.6 ความสำคัญกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา.....	52
บทที่ 4 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา.....	56
บทที่ 5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	70
5.1 บทวิเคราะห์	70
5.2 ข้อเสนอแนะ	74
บรรณานุกรม	76

คำนำ

ประเทศอินโดนีเซียถือเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง กลไกการพัฒนาประชาธิปไตยอินโดนีเซียนั้นเกิดจากปัญหาภายในที่ถูกระงับในยุคเผด็จการทหารสุฮาร์โต ความล้มเหลวในการบริหารจัดการของรัฐบาลเผด็จการทำให้ประชาชนลุกขึ้นต่อสู้และนำไปสู่การปฏิรูประบอบการเมืองการปกครองสู่ความเป็นประชาธิปไตย บริบทการเมืองของอินโดนีเซียในปัจจุบันนั้นเป็นสาธารณรัฐมีการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยในสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีความมั่นคงเพราะการมีเสถียรภาพของกลไกการทำงานของรัฐสภา โดยกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทในการอภิปรายร่างกฎหมาย นโยบายสาธารณะ การเสนอความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค รวมถึงการเป็นสมาชิกในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในรัฐสภา ดังนั้นความสำคัญของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐสภาอินโดนีเซียให้มีประสิทธิภาพ

สถาบันพระปกเกล้า จึงจัดให้มีการศึกษา เรื่อง “การรวมกลุ่มในรัฐสภาเพื่อกิจกรรมทางการเมืองของรัฐสภาอินโดนีเซีย” ภายใต้โครงการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อศึกษากลไกและเงื่อนไขของรัฐสภาอินโดนีเซียที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค โดยแต่ละกลุ่มการเมืองประกอบด้วยตัวแทนจากสมาชิกพรรคการเมืองหลากหลายพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภา แนวคิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน มีร่างกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่จะผลักดันร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวมีภารกิจหลักในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการเป็นแนวทางเพื่อขับเคลื่อนการทำงานด้านนิติบัญญัติให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

บทสรุปผู้บริหาร

อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างประสบผลสำเร็จ ก่อนหน้านี้อินโดนีเซียได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เริ่มต้นตั้งแต่ได้รับเอกราช สุการ์โนดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี และมีความพยายามในการใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จนต้องเปลี่ยนมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำ แต่ด้วยสภาวะความระส่ำระสายทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การยึดอำนาจโดยนายพลสุฮาร์โตและได้สถาปนาเป็นยุคระเบียบใหม่ สุฮาร์โตได้จำกัดพื้นที่และจำนวนพรรคการเมืองในรัฐสภา จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียทำให้สุฮาร์โตต้องลงจากตำแหน่งอย่างถาวร ปิดตำนานผู้นำเผด็จการที่ครองอำนาจยาวนานถึง 32 ปี เมื่อถึงจุดแตกหักในช่วงวิกฤตปี 1997 รวมกับความล้มเหลวในการบริหารจัดการของรัฐบาลเผด็จการ ความล้มเหลวดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนลุกขึ้นต่อสู้เพื่อเรียกร้องการปฏิรูประบอบการปกครองสู่ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ โดยมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปในหลายด้านด้วยกัน เช่น การกระจายอำนาจ การลดบทบาทกองทัพ และการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมไปถึงรูปแบบของรัฐสภา

รัฐสภาอินโดนีเซียอยู่ในรูปแบบสภาเดี่ยว ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน จึงทำให้กลไกการทำงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น กลไกการถอดถอนที่มีผลบังคับใช้ได้จริง จากประวัติศาสตร์การเมืองของอินโดนีเซียที่มีการถอดถอนนายอับดุล ราเชห์มาน วาฮิด ประธานาธิบดีคนที่สามของอินโดนีเซียให้ออกจากตำแหน่งในปี 2001 นอกจากนี้รัฐสภาอินโดนีเซียยังมีกลไกสำคัญที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มทางการเมืองภายในรัฐสภาเพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือเสนอข้อคิดเห็นต่อนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง สามารถรวมตัวกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งบางครั้งสมาชิกรัฐสภาอาจมีความเห็นที่แตกต่างจากพรรคการเมืองต้นสังกัด แต่รัฐสภาอินโดนีเซียได้อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าร่วมกับสมาชิกต่างพรรคการเมืองในการเสนอร่างกฎหมายและทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันได้ ดังนั้นจึงทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในสภาน้อย สามารถใช้สิทธิใช้เสียงลงมติในสภาได้ ไม่เป็นการผูกขาดหรือต้องเห็นชอบกับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดหรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น

การรวมกลุ่มในรัฐสภาเพื่อกิจกรรมทางการเมือง (fraksi) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียมาเป็นเวลานาน และได้ทวีบทบาทความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ กระทั่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในทางการเมืองอินโดนีเซียหลายครั้ง จากการศึกษาถึงรัฐสภาและลักษณะ รูปแบบการรวมกลุ่มในรัฐสภาเพื่อกิจกรรมทางการเมือง ได้ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทและอิทธิพลในรัฐสภา รวมถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

สำหรับปัจจัยและกลไกที่ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย พบว่ากลุ่มการเมืองเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลอินโดนีเซียให้มีประสิทธิภาพ เพราะการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาในรูปแบบหนึ่ง โดยแต่ละกลุ่มการเมืองประกอบด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองหลากหลายพรรค มีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่มการเมือง ซึ่งสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาวิวินิจฉัยและเสนอเรื่องต่าง ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีจุดประสงค์ทางการเมืองร่วมกันในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งบทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ

ในรัฐสภาที่ถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งรับและส่งต่อปณิธานของสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในสังคม

ดังนั้น สถานะและบทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียจึงมีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในกระบวนการร่างกฎหมาย นโยบายสาธารณะ เพราะการแสดงจุดยืนทางการเมืองของกลุ่มทางการเมืองโดยการตั้งคำถามและการแสดงความคิดเห็น บนพื้นฐานของการพิจารณาและการแสดงความคิดเห็นที่พ้องกัน กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียได้ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในอินโดนีเซียชัดเจนมากขึ้น สังคมและประชาชนมีช่องทางในการเสนอความคิดเห็น กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในระบอบการเมืองของอินโดนีเซีย

Executive Summary

Indonesia is one of the countries in Southeast Asia that has made a successful transition to democracy. Previously, Indonesia has experienced political changes since independence. Sukarno served as president and attempts to use parliamentary democracy, but without success until having to change to Guided Democracy, the state of political unrest that occurred led to the seizure of power by General Suharto and the establishment of the New Order era. Suharto restricted the area and number of political parties in parliament. This is until the Asian financial crisis forced Suharto to step down permanently, closing the legend of a dictatorial leader who has been in power for 32 years. At the breaking point of the 1997 crisis, combined with the failure of the dictatorial government's management, the failure led the people to stand up and demand reform of the regime towards democracy in which people have rights and freedoms. Since then there have been calls for reform in many areas together such as the distribution of power reduction of the role of the army and the reform of the law relating to the formation of political parties including the form of the parliament.

The Indonesian parliament is unicameral. The legislative branch has the power to enforce laws. There is a clear separation of powers and duties between the legislative and executive branches, thus making the working mechanisms of the parliament more efficient, for example, in the political history of Indonesia, Abdul Rahman Wahid, Indonesia's third president, was removed from position in 2001. In addition, the Indonesian parliament has an important mechanism that allows members of parliament to form political groups within the parliament to present their opinions on bills or to make recommendations on government policies or activities. That is, members of the House of Representatives from various political parties can come together to present a bill to the parliament. Sometimes members of parliament may have different opinions from their parties. However, the Indonesian parliament has allowed lawmakers to join members of different parties in proposing bills and doing joint political activities. Therefore, political parties with a small number of members in the House of Representatives are able to exercise the right to vote in the House of Representatives. It is not a monopoly or must agree with the resolutions of the political party it belongs to or a large political party only.

Political grouping in the Indonesian parliament (fraksi) has long been a political phenomenon in Indonesia's political system and has played an increasingly important role. It led to several major changes in Indonesian politics. From the study, it was found that there was no systematic research on the parliament and the nature of the form of association in parliament for political activities. However, the study of such political groups will create knowledge and understanding of political groups that have roles and influences, including various related issues in a deeper and more systematic way.

A study of factors and mechanisms that promote political integration in the Indonesian parliament. The political grouping was found to be one of the mechanisms that drive the efficiency of the Indonesian parliament. It is one of the mechanisms that drive the efficiency of the Indonesian parliament because the assembly of members of the House of Representatives is a form of political activity in the House of Representatives. Each political group consists of representatives from various political parties. There are different experts in each political group, that can efficiently perform duties in considering, diagnosing, and proposing various matters within the scope of authority, with a common political aim to increase the efficiency of the work of members of the House of Representatives. Moreover, the role of political groups in parliament is to monitor activities in parliament proposed by the executive branch as well as receive and pass on the aspirations of the society in order to maximize the benefit of the people.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันนี้สามารถกล่าวได้ว่าอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประธานาธิบดีคนแรกของประเทศอย่างสุการ์โน¹ (Sukarno) ได้มีความพยายามนำเอาระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ปกครองประเทศในช่วงปี 1945-1965 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการก่อตั้งรัฐอินโดนีเซีย แต่ในช่วงนั้นประเทศต้องเผชิญภัยคุกคามต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองของประเทศครั้งแรกโดยการลดความสำคัญของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เปิดโอกาสให้กองทัพเข้ามามีอำนาจมากขึ้น จนถูกขนานนามว่า “ยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ” (Guided Democracy) จนกระทั่งปี 1965 ได้เกิดเหตุวุ่นวายทางการเมือง เกิดการรัฐประหารโดยนายพลสุฮาร์โต (Suharto) ก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีและรวบอำนาจการบริหารไว้อย่างเบ็ดเสร็จและสถาปนาให้เป็น “ยุคระเบียบใหม่” (New Order) เป็นเวลายาวนานกว่า 32 ปี จนมีการเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ของประชาชนในค.ศ. 1997 เพื่อขับไล่ นายพลสุฮาร์โตให้ออกจากตำแหน่งและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูป (Reformation) ประเทศครั้งใหญ่ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ จนประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

บริบทการเมืองในปัจจุบัน อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐมีการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สาเหตุที่ระบอบประชาธิปไตยในสาธารณรัฐอินโดนีเซียมันคงยั่งยืนมากเพราะการมีเสถียรภาพของกลไกการทำงานของรัฐสภาส่วนหนึ่งผนวกกับพลังประชาชนที่ต้องการขับเคลื่อนให้เป็นรัฐประชาธิปไตย ภายหลังจากการสิ้นสุดยุคเผด็จการต่อเนื่องยาวนานของนายพลสุฮาร์โต สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีความพยายามปรับโครงสร้างทางการเมือง โดยลดบทบาทของกองทัพในทางการเมือง จำกัดที่นั่งของทหารในรัฐสภา จนนำไปสู่การปฏิรูปกองทัพครั้งใหญ่

รัฐสภาของอินโดนีเซียอยู่ในรูปแบบสภาเดี่ยว ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ชัดเจน จึงทำให้กลไกการทำงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น กลไกการถอดถอนที่มีผลบังคับใช้ได้จริง จากประวัติศาสตร์การเมืองของอินโดนีเซียที่มีการถอดถอนนายอับดุล เราะห์มาน วาฮิด ประธานาธิบดีคนที่สามของอินโดนีเซียให้ออกจากตำแหน่งในปี 2001 นอกจากนี้รัฐสภาอินโดนีเซียยังมีกลไกสำคัญที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มทางการเมืองภายในรัฐสภาเพื่อเสนอร่างกฎหมายหรือเสนอข้อคิดเห็นต่อรัฐสภา

¹ ในอินโดนีเซียชื่อของคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ชวา มาจากภาษาสันสกฤต ซึ่งได้รับอิทธิพลจากวรรณกรรมเรื่องรามายณะ (รามเกียรติ์) ซึ่งประธานาธิบดีสุการ์โนและสุฮาร์โตเป็นคนจากกลุ่มชาติพันธุ์ชวา ดังนั้นเพื่อความถูกต้องตามหลักภาษาจึงต้องถอดเสียงชื่อ Sukarno เป็น สุการ์โน เพราะมาจากชื่อ สุกรณ ในภาษาสันสกฤต เช่นเดียวกับชื่อของสุฮาร์โต (Suharto)

กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง สามารถรวมตัวกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งบางครั้งสมาชิกอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากพรรคการเมืองต้นสังกัด แต่รัฐสภาอินโดนีเซียได้อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าร่วมกับสมาชิกต่างพรรคการเมืองในการเสนอร่างกฎหมายและทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันได้ ดังนั้นจึงทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในสภาน้อยสามารถใช้สิทธิใช้เสียงลงมติในสภาได้ ไม่เป็นการผูกขาดหรือต้องเห็นชอบกับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดหรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนมากเท่านั้น

ดังนั้นการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกลไกสำคัญของรัฐสภาอินโดนีเซีย มีการประชุมสมาชิกกลุ่มการเมืองทุกสัปดาห์ เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่และข้อเสนอของกลุ่ม การลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นสมาชิกในกลุ่มการเมืองเดียวกันจะลงมติเช่นเดียวกันนับเป็นจุดเด่นของกลไกการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองเพราะจะช่วยให้สมาชิกสามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากพรรคการเมืองต้นสังกัดได้ ที่สำคัญสามารถใช้สิทธิในสภาได้อย่างเต็มที่ ไม่เป็นการผูกขาดหรือต้องเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองที่ตัวเองสังกัดเท่านั้น อีกทั้งมติต่าง ๆ ก็ไม่ได้ถูกตัดสินชี้ขาดจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนมากเท่านั้น

งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัจจัยและกลไกที่ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐสภาอินโดนีเซียให้มีประสิทธิภาพ เพราะการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภารูปแบบหนึ่ง โดยแต่ละกลุ่มการเมืองประกอบด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองหลากหลายพรรค มีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่มการเมือง ซึ่งสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอเรื่องต่าง ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างการรวมกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาอินโดนีเซียสามารถรวมกลุ่มกันได้ โดยการศึกษาการรวมกลุ่มในรัฐสภาอินโดนีเซียจะเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับรัฐสภาของไทยได้

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากลไกและเงื่อนไขของรัฐสภาอินโดนีเซียที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในรัฐสภา
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทางการเมือง

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ทำการศึกษากลไกและเงื่อนไขของรัฐสภาอินโดนีเซียที่ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมือง บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทางการเมืองเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาให้มากยิ่งขึ้น

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย อังกฤษและอินโดนีเซีย และมีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเมืองการปกครองของอินโดนีเซียทั้งนักวิชาการชาวอินโดนีเซียและไทย

1.5 วิธีการวิจัย

วิจัยเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองการปกครองอินโดนีเซียทั้งไทยและอินโดนีเซีย โดยแบ่งเป็นนักวิชาการชาวอินโดนีเซียสาขารัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยสุราบายา (Universitas Surbaraya) นักวิชาการสาขาวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัยอิสลามอินโดนีเซีย (Universitas Islam Indonesia) เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สมาชิก fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) จำนวน 4 คนและอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอินโดนีเซียศึกษาจากมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 2 คน

1.6 ระยะเวลาดำเนินโครงการ

ใช้ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ระหว่างเดือนมกราคม 2565– พฤษภาคม 2565

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับกลไกการทำงานของรัฐสภาอินโดนีเซียที่เอื้อให้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอความคิดเห็นและกิจกรรมทางการเมือง
2. ทำให้มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการและหลักการทำงานของกลุ่การเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1.8 นิยามศัพท์²

1. สภาที่ปรึกษาประชาชน หรือรัฐสภา The People’s Consultative Assemble หรือ Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) มีจำนวนสมาชิก 711 คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 575 คน และสสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค 136 คน

2. สภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives of The Republic of Indonesia หรือ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) มีจำนวนสมาชิก 575 คน มีวาระ 5 ปี มาจากการเลือกตั้ง เป็นตัวแทนพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ 2.5

3. สภาผู้แทนภูมิภาค Regional Representative Council หรือ Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2004 มีจำนวนสมาชิก 136 คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 4 คน อินโดนีเซียมีทั้งหมด 34 จังหวัด มีสิทธิในการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

² นิยามศัพท์ ดูเพิ่มเติมได้จาก Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Jakarta, 2008.

4. การรวมกลุ่มในรัฐสภา (Fraksi หรือ Faction) คือ การรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (DPR) และสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค (DPRD) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นศูนย์รวมของสมาชิกรัฐสภาเพื่อร่วมกันดูแลและพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกรัฐสภา

5. กลุ่มกอลคาร์ (Golkar หรือ Golongan Karya) เป็นกลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นในยุคระเบียบใหม่ โดยเริ่มแรกเป็นกลุ่มที่รวมนายทหารต่าง ๆ แต่ภายหลังเปลี่ยนเป็นพรรคการเมือง และมีบทบาทสูงที่สุดในยุคระเบียบใหม่

6. คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซีย (Komite Nasional Indonesia Pusat : KNIP) หลังจากอินโดนีเซียประกาศเอกราช มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียขึ้นเสมือนเป็นรัฐสภาแห่งแรกของอินโดนีเซีย แต่สมาชิกไม่ได้จากการเลือกตั้ง ทำงานในช่วงปี 1945 – 1949

7. ปันจาศีล (Pancasila) เป็นปรัชญาในการปกครองประเทศอินโดนีเซีย 5 ข้อ คือ 1) ความเชื่อในพระเจ้าองค์เดียว 2) มนุษยนิยม 3) ชาตินิยม 4) หลักการแห่งประชาธิปไตยที่เป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชน และ 5) ความยุติธรรมในสังคม

8. รัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 (Undang – Undang dasar หรือ UUD) เป็นกฎหมายสูงสุดของอินโดนีเซียประกาศใช้ในปี 1945

9. สภาประชาชน (Volksraad หรือ Dewan Rakyat) ถือเป็นต้นกำเนิดรัฐสภาของอินโดนีเซียในปัจจุบัน

บทที่ 2

การเมืองและรัฐสภาอินโดนีเซีย

ในปัจจุบันการเมืองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia) ดำเนินไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีที่มีลักษณะของรัฐสภา (presidential with parliamentary characteristics) โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีระบบการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันระหว่างหลายพรรคการเมือง รัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ส่วนอำนาจนิติบัญญัติถูกใช้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันอำนาจตุลาการเป็นของฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จากประวัติศาสตร์การเมืองของอินโดนีเซียจะพบว่าได้มีการปฏิรูปหลายครั้งและส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ สำหรับบทนี้จะกล่าวถึงระบบการเมืองที่มีพัฒนาการถึงความเป็นประชาธิปไตยและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐสภา อีกทั้งรูปแบบของรัฐสภาในแต่ละยุคที่ผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอินโดนีเซียอีกด้วย

2.1 การเมืองอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีประวัติศาสตร์การเมืองที่น่าสนใจ โดยเฉพาะพัฒนาการความเป็นประชาธิปไตย เริ่มตั้งแต่การก่อสร้างประเทศที่น่าเอาระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภามาใช้ แต่ดำเนินอยู่ได้เพียงชั่วคราว และเปลี่ยนไปสู่การปกครองระบอบอำนาจนิยมในยุคระเบียบใหม่ภายใต้ประธานาธิบดีสุการ์โตยาวนานกว่า 32 ปี จนมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง สังคม และเศรษฐกิจเกิดขึ้นในปี 1998 อินโดนีเซียจึงได้กลับเข้าสู่เส้นทางประชาธิปไตยอีกครั้ง ในที่สุดอินโดนีเซียก็ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่โดดเด่นกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1) เส้นทางการเมืองของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียกลายเป็นประเทศต้นแบบในการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองจากเผด็จการทหารสู่ประชาธิปไตย และถือเป็นประเทศก้าวหน้าที่สุดในการปฏิรูปการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากประกาศเอกราชอินโดนีเซียมีความพยายามใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ประธานาธิบดีคนแรกคือ สุการ์โน (Sukarno) พร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 1945 (Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 หรือ UUD'45) ถือเป็นฉบับแรกของประเทศและใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งมีการแก้ไขมาแล้วจำนวน 4 ครั้ง ตั้งแต่ช่วงปี 1999 – 2002 ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของอินโดนีเซียเกิดขึ้นในปี 1997 ถือเป็นจุดเปลี่ยนให้ประเทศอินโดนีเซียได้เข้าสู่ยุคปฏิรูปทางการเมืองขนานใหญ่

ประธานาธิบดีคนแรกอย่างสุการ์โนมีความพยายามในการนำเอาระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ โดยมีการออกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในปี 1952 ซึ่งทุกฝ่ายเห็นร่วมกันให้จัดการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันที่ 29 กันยายน ปี 1955 รวมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (the Constitutional Assembly) ครั้งแรกในวันที่ 15 ธันวาคม ปี 1955 ชนชั้นนำในประเทศอินโดนีเซียส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation) โดยมีพรรคการเมืองเข้าร่วมการเลือกตั้งครั้งแรกของประเทศกว่า 28 พรรคเพื่อต้องการเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศในรัฐสภาสำหรับการเลือกตั้งครั้งแรกของสาธารณรัฐอินโดนีเซียถือว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จ มีความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่

แต่เนื่องจากปัญหาภายในที่เกิดจากกระบวนการสร้างชาติ ทำให้อินโดนีเซียต้องประสบกับความไม่มั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเมือง อีกทั้งต้องเผชิญภัยคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ในปี 1958 สุการ์โนได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นแบบอำนาจนิยมโดยนิยามให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำ (Guided Democracy) เนื่องจากสุการ์โนต่อต้านอำนาจตะวันตก และสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia หรือ PKI) พร้อมทั้งขยายอำนาจฝ่ายบริหารไปในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ลดความสำคัญของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เปิดโอกาสให้กองทัพและกลุ่มการเมืองมุสลิมเข้ามามีอำนาจมากขึ้น ปฏิเสธการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปสู่ท้องถิ่น และให้อำนาจประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนและชนชั้นนำบางกลุ่ม จนนำไปสู่การรัฐประหารโดยนายพลสุฮาร์โต (Suharto) ในปี 1965 ภายใต้เหตุการณ์เกสตาปู (Gestapu)³ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ความวุ่นวายและนำไปสู่การกวาดล้างสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์

ประธานาธิบดีสุฮาร์โตได้นำอินโดนีเซียเข้าสู่ยุคระเบียบใหม่ (Orde baru) โดยมีการจัดโครงสร้างระบบการเมืองแบบใหม่ เร่งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยการเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทว่าในทางตรงกันข้ามการเมืองแบบประชาธิปไตยของอินโดนีเซียกลับเริ่มเสื่อมลง รัฐมีความพยายามควบคุมทางการเมืองและสังคมอย่างเข้มงวด ซึ่งกองทัพเป็นองค์กรเดียวที่เป็นตัวแทนและมีบทบาททางการเมือง ดังนั้นจึงนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองของทหารขึ้นมาคือ พรรคกอลการ์ (Golkar) เพื่อให้พรรคการเมืองของทหารมีอำนาจทางการเมืองได้รับการยอมรับตามแนวทางรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นได้มีการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายการเลือกตั้งและจัดการเลือกตั้งขึ้นภายใน 1 ปีหลังการยึดอำนาจจากรัฐบาลของประธานาธิบดีสุการ์โน โดยได้เสนอร่างกฎหมายการเลือกตั้งต่อรัฐสภาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเพื่อการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายการเลือกตั้งสภาที่ปรึกษาประชาชน และกฎหมายการเลือกตั้งรัฐสภาท้องถิ่น (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah : DPRD) กฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อจำกัดจำนวนพรรคการเมืองและจัดระเบียบพรรคการเมืองให้อยู่ในแนวทางเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกของรัฐบาลทหารในขณะนั้น⁴

³ ขบวนการ 30 กันยายน หรือ G30S มีชื่อเรียกในภาษาอินโดนีเซียว่า “เกสตาปู (Gestapu)” ใช้เรียกเหตุการณ์รัฐประหารล้มเหลวในวันที่ 30 กันยายนปี 1965 เป็นเหตุการณ์ที่มีกองกำลังจับตัวนายทหารชั้นผู้ใหญ่และได้ประกาศว่าต้องการจะทำการปฏิวัติโดยการจัดตั้งสภาปฏิวัติขึ้น และระบุว่าพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia : PKI) เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อการปฏิวัติครั้งนี้ ซึ่งมีความพยายามในการโค่นล้มรัฐบาลของสุการ์โน และต้องการเปลี่ยนเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ แต่ล้มเหลวและเป็นผลให้นายพลสุฮาร์โตทำการยึดอำนาจและครองอำนาจยาวนานกว่า 32 ปี

⁴ พรรณชญา ศิริวรรณบุษย์, อินโดนีเซีย : พรรคการเมืองและการเลือกตั้งจากอดีตสู่ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ ฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2563), น. 60-62.

ยุคระเบียบใหม่ยาวนานกว่า 32 ปี เป็นยุคเผด็จการทหารของอินโดนีเซีย แต่อย่างไรก็ตามอินโดนีเซียในยุคนี้ก็มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างมาก ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้น แม้ว่าจะถูกปกครองด้วยทหารแต่ยังคงมีการเลือกตั้งตลอดกว่า 3 ทศวรรษ โดยใช้รัฐสภาเป็นเครื่องมือในสร้างความชอบธรรมในการสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาลของสุฮาร์โต เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาที่ปรึกษาประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดี ใช้กลไกอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนทั้งหมด 1,000 คนโดย 500 คนมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในฐานะตัวแทนจากจังหวัดต่าง ๆ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาย่อยของสภาที่ปรึกษาประชาชนมีสมาชิกจำนวน 500 คน ถูกจัดสรรที่นั่งให้กองทัพ 100 คนโดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง และมี 400 คนมาจากการเลือกตั้ง เหล่านี้จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้สุฮาร์โตได้รับเลือกตั้งจากสภาที่ปรึกษาประชาชนกว่า 7 ครั้งตลอดระยะเวลา 32 ปี⁵ กล่าวได้ว่าประธานาธิบดีสุฮาร์โตเป็นผู้นำที่อยู่ในอำนาจยาวนานที่สุดภายใต้รัฐธรรมนูญผ่านการเลือกตั้งต่อเนื่องกว่า 3 ทศวรรษ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างมากจนทำให้ระบอบเผด็จการทหารฝังรากลึกอยู่ได้ยาวนาน ปราศจากการถ่วงดุลจนนำไปสู่หายนะทางด้านเศรษฐกิจและความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงท้ายของยุค จนทำให้ประธานาธิบดีสุฮาร์โตสิ้นสุดความชอบธรรมในการปกครองประเทศ

ด้วยวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 1997 และการได้มาซึ่งอำนาจอันไม่ชอบธรรมของประธานาธิบดีสุฮาร์โตยาวนานกว่า 32 ปีนั้นได้นำไปสู่การเดินขบวนครั้งใหญ่ของประชาชนอินโดนีเซียนับแสนคนที่เรียกร้องให้สุฮาร์โตลงจากตำแหน่ง จนกระทั่งในปี 1998 ประธานาธิบดีสุฮาร์โตได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีและนำประเทศเข้าสู่ยุคการปฏิรูป และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สถาบันทางการเมืองทั้ง 3 ฝ่ายใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยส่งมอบอำนาจต่อให้แก่ประธานาธิบดีฮาบีบี (B.J.Habibie) นับเป็นการสิ้นสุดระบอบเผด็จการในอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามการขึ้นมามีอำนาจของประธานาธิบดีฮาบีบีก็ยังคงเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่านสภาที่ปรึกษาประชาชนอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การชิงชัยเพื่อก้าวเข้าสู่ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้นั้นจะต้องได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 3 หรือได้รับเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ 5 ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

เมื่ออินโดนีเซียเข้าสู่ยุคปฏิรูป (Reformasi) ถือเป็นการเริ่มต้นใหม่ในทุกด้าน ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม หลังจากที่สุฮาร์โตพ้นจากอำนาจไปก็มีประธานาธิบดีต่อเนื่องมาอีก 5 คนที่มาจาก การแต่งตั้งโดยสภาที่ปรึกษาประชาชน จนกระทั่งในปี 2002 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีการบังคับใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้งปี 2004 โดยประธานาธิบดีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนคือ ซูซิโล บัมบัง ยูโตโยโน (Susilo Bambang Yudoyono) สำหรับประธานาธิบดีคนปัจจุบันคือ นายโจโก วิโดโด (Joko Widodo) เป็นประธานาธิบดีคนที่ 7 และเป็นประธานาธิบดีคนที่สองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน⁶ นอกจากการแก้ไขในเรื่องการได้มาซึ่งประธานาธิบดีแล้วนั้น ยังมีการปรับแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติจากระบบสภาเดียวที่มาจาก

⁵ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561), น.77- 78.

⁶ ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2556), น.19.

การแต่งตั้งสมาชิกโดยรัฐบาล ไปสู่การเป็นระบบสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (DPR) สภาผู้แทนส่วนภูมิภาค (DPD)⁷ จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของอินโดนีเซียเป็นการทวนกลับไปสมาทานระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศอีกครั้ง นอกจากนี้ยังมีผลพวงหนึ่งที่สำคัญของกระแสปฏิรูปในอินโดนีเซีย คือการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางและการจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง อันเป็นการปูทางไปสู่การเป็นประชาธิปไตยโดยตรงจากประชาชน

สำหรับบริบทการเมืองในปัจจุบัน อินโดนีเซียมีการจัดรูปแบบการปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปีได้ 2 วาระ ในแง่ของพรรคการเมืองมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่โดดเด่นและมีบทบาทในการบริหารประเทศ จะเห็นได้ว่าอินโดนีเซียมีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างทางการเมือง ลดบทบาทของกองทัพ ลดบทบาทของสภาที่ปรึกษาประชาชนที่มาจากการแต่งตั้ง และเพิ่มบทบาทของรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งให้มากขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารให้เกิดความสมดุลของทั้งสองฝ่าย (checks and balances)

จากประวัติศาสตร์เส้นทางประชาธิปไตยของอินโดนีเซียนั้น สามารถกล่าวได้ว่าอินโดนีเซียเคยมีประสบการณ์ความไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองระหว่างที่มีการทดลองใช้การปกครองแบบรัฐสภาในช่วงทศวรรษ 1950 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสุการ์โน แต่เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคประธานาธิบดีซูฮาร์โตมีการให้อำนาจแก่สภาที่ปรึกษาประชาชนหรือรัฐสภาในการเลือกประธานาธิบดี โดยสภาที่ปรึกษาประชาชนส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและสมาชิกอีกส่วนหนึ่งก็มาจากพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้กำกับของรัฐบาล เป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายบริหารที่อยู่เหนืออำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ทว่าความเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมือง มีการให้อำนาจแก่สภาผู้แทนภูมิภาคในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่น มีบทบาทในการตรวจสอบอันเป็นเครื่องแสดงถึงการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง⁸ อีกทั้งอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

2) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

รัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซีย ปี 1945 (Undang-Undang Dasar 1945 หรือ UUD'45) เป็นกฎหมายพื้นฐานฉบับแรกที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ประกาศเอกราชในปี 1945 จนกระทั่งปัจจุบัน โดยกำหนดให้อินโดนีเซียใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศ ในปี 1949 อินโดนีเซียมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ปี 1949 สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับที่สองได้ประกาศให้อินโดนีเซียเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ และเรียกชื่อประเทศว่า “สหรัฐอินโดนีเซีย” (United State of Indonesia) ในปี 1950 อินโดนีเซียได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม กำหนดให้อินโดนีเซียกลับไปใช้ระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐเช่นเดิม และในปี 1959 ประธานาธิบดีสุการ์โนได้ประกาศให้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 กลับมาใช้เช่นเดิมซึ่งเป็นมติเอกฉันท์จาก

⁷ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ, น.76- 77.

⁸ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ, น.77- 79.

สภาที่ปรึกษาประชาชน⁹ จนกระทั่งปัจจุบันที่อินโดนีเซียยังมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 แม้ว่าผ่านวิกฤตการเมือง เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจ แต่อินโดนีเซียก็ยังคงยึดรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในการปกครองประเทศ

ตั้งแต่ปี 1959 เป็นต้นมานั้น อินโดนีเซียได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 ทั้งหมด 4 ครั้ง การแก้ไขแต่ละครั้งได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองในอินโดนีเซีย ได้แก่ ครั้งที่ 1 ในปี 1999 ครั้งที่ 2 ในปี 2000 ครั้งที่ 3 ในปี 2001 และครั้งที่ 4 ในปี 2002 โดยครั้งสุดท้ายเป็นการแก้ไขถึงประเด็นที่มาของประธานาธิบดีซึ่งจะต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงเท่านั้น รัฐธรรมนูญในปัจจุบันประกอบด้วย 16 หมวด 37 มาตรา โดยมีสาระ 3 ส่วน คือ (1) อารัมภบท (2) เนื้อหา และ (3) ข้อกำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านและข้อกำหนดเพิ่มเติม

การแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งที่ 4 ปี 2002 ได้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการเมืองการปกครองอินโดนีเซีย ดังต่อไปนี้

1. อำนาจอธิปไตยของประชาชนไม่ได้ถูกใช้ผ่านสภาที่ปรึกษาประชาชนแบบที่เกิดขึ้นในยุคสุฮาร์โต ซึ่งสภาที่ปรึกษาประชาชนมีอำนาจเหนือสถาบันการเมืองอื่น ๆ

2. สภาที่ปรึกษาประชาชนมีหน้าที่ขอบเขตจำกัด

3. สภาที่ปรึกษาประชาชนมาจากการประกอบขึ้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

4. สภาผู้แทนภูมิภาคเป็นตัวแทนจากทุกจังหวัดของอินโดนีเซีย โดยทำหน้าที่ในการร่วมอภิปรายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการปกครองตนเองและผลประโยชน์ของท้องถิ่นเท่านั้น และยังดูแลเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคในเรื่องงบประมาณ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีกีฬาและศาสนา เป็นต้น

5. ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปีได้เพียง 2 สมัยติดต่อกันเท่านั้น

6. รัฐบาลและประธานาธิบดีมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาที่ปรึกษาประชาชน

7. ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเมือง

8. มีการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และท้องถิ่นมีบทบาทในรัฐสภามากขึ้น

9. มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล

10. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด และต้องได้รับการลงมติมากกว่าครึ่งหนึ่งจากสมาชิกทั้งหมด¹⁰

จากความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อต้องการแยกอำนาจหลักทั้ง 3 ฝ่ายออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะก่อนหน้านี้ฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากในการแต่งตั้งตัวแทนในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ แต่เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำให้อำนาจฝ่ายบริหารถูกจำกัดลง มีการวางหลักการเพื่อถ่วงดุลอำนาจของแต่ละ

⁹ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม, 2557), น. 8-9.

¹⁰ ดูเพิ่มเติม Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

ละฝ่ายโดยใช้ระบบรัฐสภาและตุลาการ อีกทั้งยังเพิ่มการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้นและเพิ่มบทบาทตัวแทนจากท้องถิ่นในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนและรักษาผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นในระดับประเทศมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดให้มีสถาบันการเมืองและการบริหารประเทศทั้งหมด 7 องค์การ ได้แก่

1. สภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat หรือ The People's Consultative Assemble หรือ MPR)
2. สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat หรือ The House of Representatives หรือ DPR)
3. สภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah หรือ The Regional Representatives Council หรือ DPD)
4. ประธานาธิบดี (President)
5. ศาลฎีกา (Mahkamah Agung หรือ The Supreme Court)
6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Badan Pemeriksa Keuangan หรือ The State Audit Board หรือ BPK)
7. ศาลรัฐธรรมนูญ (Mahkamah Konstitusi หรือ The Constitutional Court หรือ MK)

จากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญปี 1945 นั้น สามารถจัดแบ่งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ

1) สภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat หรือ The People's Consultative Assemble หรือ MPR) หรือ รัฐสภาอินโดนีเซีย จำนวนสมาชิก 711 คน ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (DPR) และสภาผู้แทนภูมิภาค (DPD) โดยปกติทั้งสองสภาจะแยกกันปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาคมีการประชุมร่วมกันจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในนามสภาที่ปรึกษาประชาชน ในยุคสุฮาร์โตสภาที่ปรึกษาประชาชนมีบทบาทสูงมาก เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ จนกระทั่งปี 2004 มีการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองของอินโดนีเซีย ทำให้สภาที่ปรึกษาประชาชนถูกลดบทบาทลง

สภาที่ปรึกษาประชาชนเป็นหนึ่งในสถาบันของรัฐในระบอบการเมืองการปกครองของอินโดนีเซีย โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ก่อนหน้าการปฏิรูปทางการเมืองสภาที่ปรึกษาประชาชนเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของชาติในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนจากภูมิภาค และตัวแทนจากกลุ่มกอลคาร์ (Golongan Karya) จากการที่ในยุคสุฮาร์โตสภาที่ปรึกษาประชาชนมีบทบาทสูงมาก เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐทำให้มีสมาชิกมากกว่า 1,000 คน แต่ภายหลังการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ปี 2004 เป็นต้นมา หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนก็ถูกลดบทบาทลง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนและสิ้นสุดวาระเมื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนใหม่กล่าวคำปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่ง การประชุมสภาที่ปรึกษาประชาชนจะต้องมีอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบระยะเวลา 5 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชน ได้แก่

1) การทำพิธีสาบานตนให้แก่ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

2) การถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง โดยทั้งนี้การถอดถอนดังกล่าว จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำสั่งจากศาลรัฐธรรมนูญในกรณีมีปัญหาทางการเมือง แต่กรณีทั่วไป เช่น ลาออก เสียชีวิต หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานาธิบดีสามารถกระทำได้ที่

3) การแก้ไข ปรับปรุงรัฐธรรมนูญและบัญญัติกฎหมาย

4) เลือกรองประธานาธิบดีจากผู้สมัครที่เสนอโดยประธานาธิบดีหากตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง

5) เลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีหากทั้งสองตำแหน่งลาออกพร้อมกันในช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนมีสิทธิในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ หลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2002 และสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนได้ลงมติร่วมกันในปี 2003 ในการรับรองประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนอีกต่อไปในการแต่งตั้งประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี จะเห็นได้ว่าอำนาจและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนหลังจากที่อินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูป ไม่ได้เป็นสถาบันสูงสุดเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันการเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนทั้ง 3 ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ¹¹

2) สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat หรือ The House of Representatives หรือ DPR) เป็นสภาหลักของประเทศและสถาบันสูงของรัฐในระบบการเมืองการปกครองของอินโดนีเซีย อันเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่หลักในการผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร โดยรวมไปถึงร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ๆ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมด 575 คน มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด มีวาระการทำงาน 5 ปี และสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ได้เข้าสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง สภาผู้แทนราษฎรมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 3 คน ที่มาจาก การเลือกตั้งในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญปี 1945 หมวด 7 มาตรา 19 ถึงมาตรา 22 ได้กำหนดถึงโครงสร้าง ที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไป เลขที่ 12/2003 กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เลขที่ 31/2003 กฎหมายว่าด้วยโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนภูมิภาค และสภาที่ปรึกษาประชาชน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งต่อปี อีกทั้งมีข้อกำหนดว่าพรรคที่จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ 2.5 เพื่อป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กมากเกินไปเข้าไปในทำหน้าทีในรัฐสภา ทั้งนี้การเลือกตั้งประธานาธิบดีกับสภา

¹¹ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, น. 17-19.

ผู้แทนราษฎรจะต่างช่วงเวลากัน อันหมายความว่า ผู้ชนะเลือกตั้งประธานาธิบดีกับพรรคที่ได้ครองที่นั่งเป็นอันดับหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรอาจอยู่กันคนละฝ่ายกันก็ได้

สภาผู้แทนราษฎรอภิปรายร่างกฎหมายแต่ละฉบับร่วมกับประธานาธิบดีเพื่อเห็นชอบร่วมกัน นอกจากนี้พิจารณาร่างกฎหมายแล้วนั้น ยังมีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยผู้ที่สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น ต้องเป็นผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองและหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคที่สังกัดแล้วไม่ได้เข้าสังกัดพรรคอื่นในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นจะต้องออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซีย ได้แก่

1) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย และสามารถเสนอร่างกฎหมายโดยผ่านการหารือกับประธานาธิบดีเพื่อให้ได้มติร่วมกัน หากกฎหมายผ่านสภาแล้ว แม้ว่าประธานาธิบดียังไม่ได้ลงนามรับรองภายใน 30 วันให้ถือว่ากฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้และชอบด้วยกฎหมาย

2) การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินร่วมกับประธานาธิบดีโดยคำนึงถึงสภาผู้แทนระดับภูมิภาค

3) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถาม

4) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรรัฐ ทั้งคณะกรรมการตุลาการ ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

5) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

6) การเสนอชื่อเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีสามารถกระทำได้ โดยการลงมติถอดถอนในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลวินิจฉัยข้อกล่าวหาก่อน โดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม หากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ามีมูลหลังจากนั้นจะมีการลงมติถอดถอนในที่ประชุมสภาที่ปรึกษาประชาชนในลำดับต่อไป¹²

7) หารือและให้ความเห็นชอบต่อกฎระเบียบของทางราชการแทนกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

8) ให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการประกาศสงคราม เจรจาสันติภาพและสนธิสัญญาต่างประเทศอื่น ๆ

9) ให้ความเห็นแก่ประธานาธิบดีในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูต รับทูตจากประเทศอื่น และให้ความเห็นในเรื่องการนิรโทษกรรม

10) สำรอง รวบรวมและปฏิบัติตามความคาดหวังของประชาชน

นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรยังมีสิทธิชี้ขาดในทางกฎหมายและนิติบัญญัติ สิทธิในการตั้งกระทู้สด เสนอญัตติและสิทธิในการแสดงความคิดเห็น อภิปราย ปกป้องตนเองและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา

3) สภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah หรือ The Regional Representatives Council หรือ DPD) สภาผู้แทนภูมิภาคเป็นสภาที่ตั้งขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1945 โดยแก้ไขเพิ่มเติมปี 2000 สภาผู้แทนภูมิภาคประกอบด้วยสมาชิก 136 คนมาจากการเลือกผู้แทนแต่ละจังหวัด ทั้งสิ้น

¹² ดูเพิ่มเติม Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2020 tentang Tata Tertib (ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับที่ 1 ปี 2020 ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติ)

34 จังหวัด จังหวัดละ 4 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี และเพิ่งจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อปี 2004 เพื่อทดแทนผู้แทนจากท้องถิ่นและองค์กรสังคมที่เคยมีอยู่เดิมซึ่งมาจากการแต่งตั้ง สมาชิกผู้แทนภูมิภาคจัดตั้งขึ้นเพื่อแสดงให้ว่าจังหวัดในส่วนภูมิภาคมีฐานะเท่าเทียมกับส่วนกลาง ตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะสำคัญของสภาผู้แทนส่วนภูมิภาค คือเป็นสภาที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนจากทุกจังหวัด โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกในรัฐสภาเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดเล็กหรือจังหวัดใหญ่ สำหรับอำนาจของสภาผู้แทนส่วนภูมิภาค คือการเสนอร่างกฎหมายและอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อภูมิภาค แต่หากเป็นกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ เช่น การศึกษา ศาสนา หรือภาษี สมาชิกผู้แทนส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น¹³ ไม่มีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายหรือพิจารณากฎหมายเช่นสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้สภาผู้แทนภูมิภาคจะต้องมีการประชุมสมาชิกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนภูมิภาค

สภาผู้แทนภูมิภาคจะทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสมาชิกร่วมกันที่ทำงานในรัฐสภาหรือสภาที่ปรึกษาประชาชน โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายหรือพิจารณากฎหมายระดับประเทศ แต่อาจเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กฎหมายยุบรวมจังหวัด กฎหมายการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การเก็บภาษี การจัดการศึกษา การศาสนา โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหาร และด้านเทคนิคเพื่อให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กำกับของสภาผู้แทนภูมิภาค
- 2) ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการต่าง ๆ ในรัฐสภาในการร่างงบประมาณทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
- 3) ทำงานร่วมกับคณะกรรมการ คณะกรรมการร่วม และสภานิติบัญญัติในการเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอร่างกฎหมาย รวมไปถึงการให้คำแนะนำหรือข้อมูลต่าง ๆ แก่คณะกรรมการเพื่อพิจารณาในการเสนอร่างกฎหมาย
- 4) จัดทำรายงานการปฏิบัติงานประจำปีแก่รัฐสภา

ทั้งนี้สภาผู้แทนภูมิภาคยังมีภาระหน้าที่สำคัญในฐานะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นถาวรโดยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการเมือง การปกครอง และการบริหารอย่างเป็นอิสระในเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่อาศัย ประชาชน ที่ดิน ปัญหาชายแดนหรืออาณาบริเวณที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น¹⁴

ฝ่ายบริหาร

1) **ประธานาธิบดี (President)** เป็นประมุขของรัฐและเป็นผู้กุมอำนาจการบริหารประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนครั้งแรกในปี 2004 ตามรัฐธรรมนูญปี 1945 กำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงฐานะประมุขแห่งรัฐ และผู้บัญชาการทหารสูงสุดของ

¹³ กานูวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, น. 25-26.

¹⁴ Muhellis, Sh, MH, "Sistem bikameral di Indonesia Pasca amandemen UUD 1945," *Jurnal Cita Hukum* 1(1) (Juni 2014), pp. 4-5.

กองทัพอินโดนีเซีย ประธานาธิบดีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งและปลดรัฐมนตรี รองประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 สมัย วาระละ 5 ปี คนปัจจุบันคือ นายโจโก วิโดโด หรือ โจโกวี (Jokowi) โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ คือ มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร

2) **คณะรัฐมนตรี** โดยคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี อีกทั้งรัฐมนตรีจะมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ

ฝ่ายตุลาการ

1) **ศาลฎีกา (Mahkamah Agung หรือ The Supreme Court)** เป็นศาลสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านการพิจารณาและทบทวนการพิจารณากฎหมายที่จะนำไปใช้ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบทของสังคมอินโดนีเซีย

2) **ศาลรัฐธรรมนูญ (Mahkamah Konstitusi หรือ The Constitutional Court หรือ MK)** การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลพิเศษเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในลักษณะอื่น ๆ มีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่มั่นคงทางการเมืองที่นักการเมืองใช้เป็นกลไกในการกำจัดคู่แข่งทางการเมือง ฉะนั้นอำนาจในการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการจึงมักถูกมองว่าเป็นอำนาจที่เด็ดขาดที่สุดในการใช้คุ้มครองผลประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมือง เจตนารมณ์สำคัญของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศอินโดนีเซีย คือการส่งเสริมการปกครองในประเทศอินโดนีเซียให้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นไปตามทำนองครองธรรมของกฎหมายหรือตามหลักนิติธรรม ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในประเทศ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 1945

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของประเทศ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญปี 1945 ของอินโดนีเซียได้ยกตัวอย่างองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้น คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Badan Pemeriksa Keuangan หรือ The State Audit Board หรือ BPK) เป็นหน่วยงานใหม่อีกหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่รายงานการใช้งบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการคัดเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยการรับฟังความคิดเห็นจากสภาผู้แทนส่วนภูมิภาค ซึ่งสมาชิกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการคัดเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนระดับภูมิภาคและแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้จะเน้นเฉพาะการทำงานของสภาทั้ง 3 สภา คือ สภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนส่วนภูมิภาคภายใต้การควบคุมดูแลของสภาที่ปรึกษาประชาชนหรือรัฐสภา เพราะทั้ง 3 สภาได้เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน มีเพียงบางอำนาจหน้าที่เท่านั้นที่ทำงานร่วมกัน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่แล้วนั้น ระบบรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นระบบที่เรียกว่า “สภาเดี่ยว” (Unicameral system) กล่าวคือ แม้ว่าจะมีทั้งหมด

3 สภา แต่ละสภาแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แต่ละสภาไว้เป็นการเฉพาะ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่หลักเป็นของตนเองมีบางส่วนเท่านั้นที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกัน ไม่ได้มีลักษณะเป็น “สภาสูง” และ “สภาล่าง” เช่นเดียวกับประเทศที่มีระบบสภาเป็นแบบ “สภาคู่” (Bicameral system) ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่หลักของสภาในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเพียงแต่สภาเดียวเท่านั้น

2.2 รัฐสภาอินโดนีเซีย

2.2.1 ความเป็นมาของรัฐสภาอินโดนีเซีย

ในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์และรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยได้รับมอบหมายให้ออกกฎหมายและกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร สำหรับสาธารณรัฐอินโดนีเซียวันที่ 16 ตุลาคมของทุกปีถือเป็นวันรัฐสภาอินโดนีเซีย เกิดขึ้นจากการที่รัฐได้กำหนดให้ มีการออกพระราชกฤษฎีกาตัดสินที่จะให้อำนาจทางกฎหมายแก่คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซีย (Komite Nasional Indonesia Pusat : KNIP) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดโครงสร้างนโยบายของประเทศ ด้วยการประกาศดังกล่าวทำให้คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐสภา โดยการช่วยเหลือประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีก่อนที่รัฐสภาจะเริ่มดำเนินการในอินโดนีเซีย รัฐสภาอินโดนีเซียเป็นประเด็นที่ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนักในประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นการอธิบายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์สงครามการต่อสู้เพื่อเอกราช การสร้างประเทศอินโดนีเซีย และมีการกล่าวถึงต้นกำเนิดรัฐสภาอินโดนีเซียเพียงเล็กน้อย ทั้งที่รัฐสภาอินโดนีเซียเป็นสถาบันที่ผันแปรไปตามสถานการณ์การเมืองในแต่ละยุค¹⁵ และมีบทบาทค่อนข้างสูงในการกำหนดรูปแบบทางการเมืองของประเทศ

หากกล่าวถึงต้นกำเนิดของรัฐสภาอินโดนีเซียสามารถสืบย้อนไปถึงยุคการปกครองอาณานิคมของดัตช์อีสอินดีส (Dutch East Indies) ด้วยการก่อตั้งสถาบันที่เรียกว่า Volksraad ในปี 1918 หลังจากนั้นในช่วงเริ่มต้นของการสร้างชาติ รัฐบาลอินโดนีเซียในยุคนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติที่ทำหน้าที่เสมือนรัฐสภาโดยเริ่มต้นตั้งแต่ 29 สิงหาคม ปี 1945 จนถึง 15 กุมภาพันธ์ ปี 1950 หลังจากนั้นอินโดนีเซียได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศร่วมกับประธานาธิบดี (Senat Republik Indonesia Serikat : RIS) โดยการทำงานของรัฐบาลอินโดนีเซียในช่วงแรกนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีเป็นหลัก จนกระทั่งเกิดการเลือกตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 1955 ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งและยกเลิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ตั้งแต่ปี 1971 สมาชิกวุฒิสภาถูกแต่งตั้งภายใต้กระบวนการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษาประชาชน ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรจากหน่วยงานต่าง ๆ จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในช่วงยุคนั้นรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงตรายาง

¹⁵ Andri Setiawan, “Membaca Ulang Sejarah Parlemen Indonesia,” *Historia Masa lampu selalu aktual* (18 Oktober 2021), <http://Membaca Ulang Sejarah Parlemen Indonesia - Historia> (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565).

ค่อยรับรองการทำงานให้กับฝ่ายบริหารเท่านั้น ในขณะที่ยุคปฏิรูปรัฐสภาอินโดนีเซียหรือสภาที่ปรึกษาประชาชนเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (DPR 575 คน) และสภาผู้แทนภูมิภาค (DPD 136 คน) รวมตัวกัน โดยทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ไม่ได้เป็นเพียงตรายางเฉกเช่นในอดีต ซึ่งในส่วนนี้จะอธิบายถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐสภาอินโดนีเซียตั้งแต่ยุคอาณานิคมดัตช์ ยุคประชาธิปไตยแบบชั้นนำ ยุคระเบียบใหม่ และยุคปฏิรูป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ยุคอาณานิคมดัตช์

รัฐสภาอินโดนีเซียเริ่มต้นด้วยการรวมผู้แทนของขบวนการในสภาประชาชนที่ก่อตั้งโดยชาวดัตช์ แม้ว่าบทบาทของรัฐสภาในช่วงดังกล่าวจะมีอย่างจำกัด แต่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะหลังจากที่อินโดนีเซียได้รับสิทธิในการปกครองตนเองตั้งแต่ปี 1945 เป็นต้นมา

ในยุคอาณานิคมดัตช์ ได้มีการก่อตั้งสภาประชาชน (Volksraad หรือ Dewan Rakyat) อันเป็นสถาบันทางการเมืองแห่งแรกของอินโดนีเซีย และเป็นต้นกำเนิดรัฐสภาของอินโดนีเซียในปัจจุบัน สภาประชาชนก่อตั้งขึ้นในวันที่ 18 พฤษภาคมปี 1918 โดยผู้ว่าการโยฮัน ฟอง ลิมเบอช เพียช (Gubernur Jenderal JP Van Limburg Stirum) โดยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญอินดีสเซอร์ สตาร์เรอเกอริง (Indische Staatsregeling : IS) ของอาณานิคมดัตช์ โดยมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจนิติบัญญัติของสภาประชาชนผ่านข้อกำหนดเรื่องสตาร์บัต อินเดีย (Staatsblad Hindia) ฉบับที่ 114 และมีการบังคับใช้ในวันที่ 1 สิงหาคมปี 1917 ซึ่งในข้อกำหนดดังกล่าวมีการระบุถึงอำนาจของสภาประชาชนในการร่างกฎหมายเสนอต่อผู้ว่าราชการชาวดัตช์ แต่สิทธิดังกล่าวนั้นจะไม่สามารถดำเนินการได้หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าการหรือผู้ว่าการคัดค้าน เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาประชาชนเป็นชาวดัตช์หรือผู้สนับสนุนอำนาจของดัตช์ ในช่วงต้นสภาประชาชนมีสมาชิกทั้งหมด 38 คน โดย 20 คนเป็นชาวพื้นเมืองจากภูมิภาคต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นคนดัตช์และกลุ่มชาวต่างชาติตะวันออก เช่น ชาวจีน อาหรับและอินเดีย โดยประธานจะได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ของเนเธอร์แลนด์ ในปี 1927 สมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 55 คน โดย 25 คนเป็นชาวพื้นเมือง¹⁶ สภาประชาชนถือเป็นจุดเริ่มต้น เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการบริหารประเทศเท่านั้น แต่ไม่ได้มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ในปีเดียวกันนั้นได้เริ่มมีการขยายขอบเขตอำนาจของสภาประชาชนให้มีเพิ่มขึ้นจากการเสนอร่างกฎหมาย สู่การมีสิทธิในการยื่นคำร้อง การริเริ่มนโยบาย การแก้ไขและการยอมรับนโยบายต่าง ๆ จนกระทั่งในปี 1930 ที่มีสมาชิกชาวพื้นเมืองเพิ่มขึ้นและเป็นตัวแทนจากภูมิภาคต่าง ๆ เช่น เกาะชวา เกาะสุมาตรา เกาะสุลาเวสี และเกาะกาลิมันตัน โดยมีผู้นำคือ มุฮัมหมัด ฮุสนี ทัมริน (Muhammad Husni Thamrin) ในวันที่ 15 กรกฎาคมปี 1936 สมาชิกคนหนึ่งของสภาประชาชน คือ โซตาร์ดโจ คาร์โตฮาดีโกสมโม (Soetardjo Kartohadikoesoemo) ได้ยื่นคำร้องต่อกษัตริย์และรัฐสภาแห่งเนเธอร์แลนด์ (Staten Generaal) โดยหนึ่งในเนื้อหาเป็นการร้องขอให้มีการจัดตั้งสำนักงานองคมนตรี (Royal Council) ประกอบด้วยตัวแทนจากอินโดนีเซียและดัตช์ จนกระทั่งวันที่ 21 พฤษภาคมปี 1939 กลุ่มการเมืองอินโดนีเซีย (Gabungan Politik Indonesia : GAPI) ได้ยื่นคำร้องขอให้อินโดนีเซียมีสิทธิ

¹⁶ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa," *KompasPedia* (17 October 2020), [http://Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa \(kompas.id\) \(สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565\).](http://Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa (kompas.id) (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565).)

ในการจัดตั้งรัฐสภา โดยกลุ่มการเมืองอินโดนีเซียเป็นสหพันธ์ที่รวมพรรคการเมืองทั้ง 10 พรรคในขณะนั้น และวันที่ 14 กันยายนปี 1940 รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสแมน (Visman Commission) ตามข้อเสนอของ ฮา วิสแมน (Dr.H Visman) โดยคณะกรรมการมีความต้องการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹⁷

ตลอดช่วงปี 1927 – 1941 สภาประชาชนได้เสนอร่างกฎหมายทั้งหมด 6 ฉบับโดยมีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่ถูกรับรองโดยรัฐบาลดัตช์ นอกจากนี้สภาประชาชนยังมีการยื่นคำร้องจำนวนหนึ่ง หนึ่งในคำร้องที่ชื่อว่า Petisi Soetardjo ที่ยื่นโดยสมาชิกของสภาประชาชนและผู้นำกลุ่มชาวพื้นเมืองในปี 1936 คำร้องดังกล่าวเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อการประชุมที่จะต้องมีส่วนตัวแทนจากชาวพื้นเมืองเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อให้อินโดนีเซียสามารถเป็นประเทศที่ปกครองตนเองได้ภายใต้รัฐธรรมนูญของดัตช์ แต่ทว่าคำร้องดังกล่าวถูกปฏิเสธโดยรัฐบาลดัตช์ในพฤศจิกายนปี 1938 บุคคลที่ค่อนข้างมีบทบาทในสภาประชาชน เช่น ฮาย อากุส ซาลิม (H. Agus Salim), แอบดอล ม้อยส์ (Abdoel Moeis), โซตารโจ คาร์โตฮาดีโกสมโม, มาส อับดุลคัสซัน อัสโมดีโรโน (Mas Abukassan Atmodirono), โมฮัมหมัด ฮุสนี ทัมมาริน (Mohammad Husni Thamrin), ราชจิมัน เวโดดีนิกรัต (Dr. Radjiman Wedyodiningrat) และ โกโซมา อุโตโจ (Koesoema Oetojo)

ในวันที่ 8 มีนาคมปี 1942 อินโดนีเซียเริ่มดำเนินการเพื่อเป็นเอกราช แต่เจ้าอาณานิคมดัตช์กลับเข้ามาปกครองอีกครั้ง การเปลี่ยนผ่านอำนาจดังกล่าวเป็นผลให้สภาประชาชนที่พยายามดำเนินการเพื่อเป็นรัฐอิสระไม่ได้รับการยอมรับ จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคมปี 1943 มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษากลาง (Chuo Sangi-in หรือ Dewan Pertimbangan Pusat หรือ Central Advisory Council) มีหน้าที่ในการยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลดัตช์ โดยมีหัวหน้าเป็นสุการ์โน¹⁸ เพื่อดำเนินการปลดปล่อยอินโดนีเซียเป็นประเทศเอกราช

2) ยุคประชาธิปไตยแบบชั้นนำ

ความปรารถนาที่จะมีสถาบันอันเป็นตัวแทนจากประชาชนเกิดขึ้นหลังจากการประกาศเอกราชของชาวอินโดนีเซีย กล่าวคือ ประธานาธิบดีสุการ์โนผู้ประกาศเอกราชให้แก่อินโดนีเซียมีความตั้งใจในการจัดตั้งสถาบันที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง จนนำไปสู่การก่อตั้งคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซีย (Komite Nasional Indonesia Pusat : KNIP) เป็นสภาที่รับรองความเป็นรัฐอินโดนีเซียและมีกฎหมายที่กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ รวมถึงตำแหน่งแห่งที่ของคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซีย โดยมีประธานาธิบดีสุการ์โนและรองประธานาธิบดีฮัตตาทำหน้าที่ในเป็นประธานในขณะนั้น และมีมติในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการแห่งชาติอีก 135 คน โดยมีหน้าที่ในการรับผิดชอบเพื่อการช่วยเหลือประธานาธิบดีและร่วมกำหนดนโยบายแห่งรัฐ โดยปราศจากอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย¹⁹

คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียเริ่มต้นทำงานในวันที่ 7 ตุลาคมปี 1945 มีสมาชิกกว่า 50 คน โดยได้เรียกร้องให้ประธานาธิบดีสุการ์โนอนุญาตให้กลุ่มของตนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย และมีนโยบายที่จะจัดตั้งสภาที่ปรึกษาประชาชนและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายและกำหนด

¹⁷ Arief Nurrachman, "Sejarah Parlemen Indonesia," *KompasPedia* (19 October 2020), <http://SejarahParlemenIndonesia-Kompaspedia> (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2565).

¹⁸ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

¹⁹ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

นโยบายของประเทศ ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียมีความสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ ในวันที่ 1 พฤศจิกายนปี 1945 คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียได้ดำเนินการนโยบายต่างประเทศเพื่อให้อินโดนีเซียมีสถานะเท่าเทียมนานาประเทศ ในการประชุมครั้งที่ 3 วันที่ 27 พฤศจิกายนปี 1945 มีแนวคิดเพื่อการปฏิรูปประเทศและมีการต่อต้านกลุ่มทหารจากอังกฤษในอินโดนีเซีย

การประชุมเต็มคณะครั้งแรกของคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียได้มีการเลือกคัสแมน สิงออดีโม (Kasman Singodimedjo) เป็นประธาน และมีผู้ช่วยอีก 3 คน คือสุตาร์โจ คาร์โตฮาดีกุสุมา (Sutardjo Kartohadikusumo) เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง ลาตุฮาร์ฮารี (Latuharhary) เป็นรองประธานคนที่สอง และอดัม มาลิก (Adam Malik) เป็นรองประธานคนที่สาม คณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียสามารถออกกฎหมายได้ทั้งหมด 113 ฉบับ จะเห็นได้ว่าหลังจากคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซียถูกก่อตั้งขึ้นมานั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีประธานาธิบดีเป็นสถาบันทางการเมืองหลักเพียงสถาบันเดียวในการบริหารประเทศ มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว แต่เมื่อมีการนำระบบรัฐสภาเข้ามาได้ทำให้เกิดตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้นำทางการเมืองมากขึ้น และมีส่วนร่วมในการอภิปรายข้อตกลงลิงกัตจารี (Lingggarjati)²⁰

ทว่าในช่วงแรกหลังประกาศเอกราช มีเหตุการณ์ปะทะและการไม่ยอมรับสาธารณรัฐอินโดนีเซียภายหลังที่เกิดเหตุการณ์เผชิญหน้า ทำให้อินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 7 เขตภายใต้สหสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republik Indonesia Serikat) และ 9 เขตพื้นที่ปกครองพิเศษ สหสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีรัฐธรรมนูญที่เป็นเสมือนกฎบัตรที่ลงนามโดยบรรดาผู้นำท้องถิ่นจาก 16 รัฐ สหสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีรัฐสภาที่ถูกแปรสภาพภายใต้รูปแบบสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกรัฐสภาแห่งสหสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Senat RIS) ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ปี 1950 ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญพื้นฐานของสหสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีสมาชิก 150 คนที่เป็นตัวแทนจากประชาชนอินโดนีเซีย ในขณะที่วุฒิสภามีลักษณะคล้ายกับสภาสูงภายใต้ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนจากเขตต่าง ๆ ของสหสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในแต่ละพื้นที่เขตละ 2 คนจึงทำให้วุฒิสภามีสมาชิกทั้งหมด 32 คน เพราะมาจากทุกเขตพื้นที่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย²¹

หลังจากประธานาธิบดีสุการ์โนแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภาจึงได้มีการจัดประชุมร่วมกันครั้งแรกในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ปี 1950 การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นเพื่ออภิปรายถึงตำแหน่งของประธานและรองประธานอันเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สถานะของสหสาธารณรัฐอินโดนีเซียดำรงอยู่ได้ไม่เกิน 1 ปี เพราะหลังจากนั้นอินโดนีเซียมีการรวมเป็นประเทศเดียวกันในวันที่ 17 สิงหาคมปี 1950 กลายเป็นสาธารณรัฐอินโดนีเซียจนกระทั่งปัจจุบัน ก่อนหน้านั้นในวันที่ 14 สิงหาคมปี 1950 รัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีการออกแบบรัฐธรรมนูญปี 1950 และในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 1950 นั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีการผ่านร่างกฎหมายไม่น้อยกว่า 28 ฉบับ 1 ในนั้นคือกฎหมาย 7/1950 เป็นการเปลี่ยนเนื้อหาในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองจากสหสาธารณรัฐ

²⁰ ข้อตกลงลิงกัตจารี เป็นข้อตกลงเพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างเนเธอร์แลนด์กับอินโดนีเซีย โดยอังกฤษเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ย ซึ่งเนเธอร์แลนด์ยอมรับอำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซียในเกาะชวาและเกาะสุมาตรา

²¹Andri Setiawan, "Membaca Ulang Sejarah Parlemen Indonesia,"

อินโดนีเซีย (Undang Undang Republik Indonesia Serikat : UUD RIS) เป็นรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Undang Undang Indonesia (UUD))²²

ช่วงปลายยุคสมัยประธานาธิบดีสุการ์โนเริ่มมีการสมานแนวคิดแบบสังคมนิยมมาปรับใช้ในระบบการเมืองมากขึ้น ประธานาธิบดีสุการ์โนสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปตามแนวทางประชาธิปไตยแบบชี้นำ หลังจากประกาศเช่นนั้นประธานาธิบดีสุการ์โนได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 1950 และกลับมาใช้รัฐธรรมนูญปี 1945 พร้อมทั้งจัดตั้งสถาบันทางการเมืองของรัฐ 2 แห่ง นั่นคือสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราว (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara : MPRS) และสภาพิจารณาใหญ่ชั่วคราว (Dewan Pertimbangan Agung Sementara : DPAS) และมีคำสั่งประธานาธิบดีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุติปฏิบัติหน้าที่ ในวันที่ 24 มิถุนายนปี 1960 โดยแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat Goyong Royong : DPR GR) เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทน โดยมีหน้าที่หลักในการออกแถลงการณ์ทางการเมือง รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน และช่วยดำเนินการประชาธิปไตยแบบชี้นำ นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และผู้แทนระดับภูมิภาค นโยบายดังกล่าวเป็นแนวความคิดของประธานาธิบดีสุการ์โนเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ²³

ตามมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญปี 1945 ได้ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวมีสมาชิกทั้งหมด 236 คน โดย 148 คนมาจากรัฐสภาของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย 29 คนมาจากวุฒิสภาของสาธารณรัฐ 46 คนมาจากกลุ่มคณะกรรมการแห่งชาติอินโดนีเซีย และ 13 คนมาจากเขตปกครองของยอกยAKARTA และตามมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวอยู่ในวาระได้ 4 ปีและได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีกครั้ง ในการเลือกตั้งปี 1955 ผลจากการเลือกตั้งปีดังกล่าวไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีอิทธิพลเหนือในรัฐสภา จาก 272 ที่นั่งมาจากพรรคมัสมุมิ (Masyumi Partai) 57 ที่นั่ง พรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (Partai Nasional Indonesia : PNI) 57 ที่นั่ง องค์กรอิสลาม (Nahdlatul Ulama : NU) 45 ที่นั่ง พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis : PKI) 39 ที่นั่ง และพรรคอื่น ๆ อีก 59 ที่นั่ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ตามบทบัญญัติที่ 56 จนถึง 77 ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายและพิจารณานโยบายของรัฐบาล สิทธิในการตรวจสอบเรื่องงบประมาณแผ่นดิน สิทธิในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่ไปจนถึงมีนาคมปี 1956 ตลอดเวลากว่า 5 ปีของการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวสามารถออกกฎหมายสำเร็จผล 167 ฉบับจาก 237 ฉบับและสามารถตรวจสอบเรื่องราวร้องเรียนกว่า 16 เรื่อง²⁴ ระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำได้ดำเนินการมาจนกระทั่งปี 1965 จนเกิดเหตุการณ์เกสตาบู่ (G30) ทำให้สถานะของรัฐสภาเปลี่ยนไป ในเดือนตุลาคมปี 1965 สมาชิกกว่า 62 คนถูกสงสัยว่าเกี่ยวข้องกัพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียจึงถูกสั่งให้ยุติการปฏิบัติหน้าที่และถือเป็นการสิ้นสุดยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ

²² Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

²³ Arief Nurrachman, "Sejarah Parlemen Indonesia,"

²⁴ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

สำหรับสภาที่ปรึกษาประชาชน ตั้งแต่ประกาศเอกราชจนถึงยุคระเบียบเก่า ไม่เคยปรากฏมาก่อน จนกระทั่ง 1 ปีหลังจากคำสั่งประธานาธิบดีในเดือนกรกฎาคมปี 1959 สภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราว ปรากฏเป็นรูปเป็นร่างและมีการเปิดตัวสมาชิกที่เป็นทางการในวันที่ 15 กันยายนปี 1960 จากคำสั่งประธานาธิบดีฉบับที่ 12 ปี 1959 มีการระบุเกี่ยวกับการจัดเตรียมสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราวโดยสมาชิกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้ง ตัวแทนจากท้องถิ่น กลุ่มทำงานต่าง ๆ จำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราวมีทั้งหมด 616 คนโดย 254 คนมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่งตั้ง 241 คน กลุ่มทำงานในรัฐบาลและ 118 คนมาจากท้องถิ่นต่าง ๆ ประธานของสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราว คือ ชารุส ซาเลห์ (Chaerul Saleh) และมีรองประธานอีก 4 คน คือ อาลี ศาสโตรมิโจโจ (Ali Sastroamidjojo), คาร์ฮาร์ อีสฮัม ซาลิด (KH Idham Chalid), ดีเอ็น ไอดิท (DN Aidit) และวิลโลโจ ปุสโปจูโด (Wilujo Puspojudo)²⁵

3) ยุคระเบียบใหม่

อินโดนีเซียเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งเมื่อนายพลสุฮาร์โตยึดอำนาจจากประธานาธิบดีสุการ์โนสำเร็จ และสถาปนาให้เป็นยุคระเบียบใหม่ หรือ Orde Baru (New Order) ได้ส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันการเมืองหลายอย่าง กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 1966 จนถึงปี 1971 ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งถูกรวบอำนาจโดยกลุ่มที่สนับสนุนนายพลสุฮาร์โต การปฏิบัติหน้าที่แรกของสภาที่ปรึกษาประชาชน คือการประชุมนัดพิเศษเพื่อเพิกถอนอำนาจการบริหารรัฐของประธานาธิบดีสุการ์โน และเริ่มต้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชน และสภาผู้แทนราษฎรโดยรู้จักกันในชื่อ กฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาคปี 1969 (Undang Undang Susduk 1969) สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมด 414 คน จาก 13 พรรคการเมืองโดยมีหน้าที่หลักในการเสนอร่างกฎหมายและนโยบายสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งได้รับสิทธิในการคุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง สิทธิดังกล่าวบัญญัติชัดเจนในกฎหมายฉบับที่ 10 ปี 1966 เกี่ยวกับตำแหน่งของสภาที่ปรึกษาชั่วคราว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ตั้งแต่ปี 1966 จนกระทั่งปี 1969 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถออกกฎหมายได้ทั้งหมด 70 ฉบับ ดังนั้นตั้งแต่ปี 1945 – 1969 รัฐสภาอินโดนีเซียสามารถออกกฎหมายได้ทั้งหมด 636 ฉบับ

แม้ว่ารัฐบาลของประธานาธิบดีสุฮาร์โตประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามระบอบประชาธิปไตยตลอดยุคสมัย แต่การเลือกตั้งทุกครั้งพรรคกอลคาร์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ยกระดับมาจากกลุ่มทหารได้รับชัยชนะทุกครั้ง อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้าไปในรัฐสภาแม้ว่าจะมาจากตัวแทนของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งก็มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ในวันที่ 24 พฤศจิกายนปี 1975 กฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาคปี 1969 มีการปรับแก้จนกลายเป็นกฎหมายว่า

²⁵ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

ด้วยสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาคปี 1975 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบและตรวจสอบภูมิหลังของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เกสตาบู่ หรือพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย และในปี 1985 กฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค มีการแก้ไขเป็นครั้งที่ 2 โดยมีการเน้นความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต โดยระบุชัดว่าประธานาธิบดีจะไม่รับผิดชอบต่อการกระทำต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการแยกบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้นฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เพียงรับคำสั่งและรับรองการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น

ในยุคระเบียบใหม่ สถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทหลักอย่างสภาที่ปรึกษาประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมากกว่าตัวแทนของประชาชน จนทำให้เกิดการเปรียบเทียบการทำงานของรัฐสภาในยุคระเบียบใหม่ของซูฮาร์โตและยุคระเบียบเก่าของซูการ์โน เพราะจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในรัฐสภามีเพียง 3 พรรค นั่นคือ พรรคกอลคาร์ พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (Partai Demokrasi Indonesia : Indonesian Democratic Party หรือ PDI) และพรรคสหพัฒนาการ (Partai Persatuan Pembangunan : United Development Party หรือ PPP) ตั้งแต่นั้นมารัฐสภาทำหน้าที่และมีบทบาทตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 1945 นั่นคือ ร่างกฎหมาย การตรวจสอบและการจัดทำงบประมาณ โดยทุกอย่างผ่านการกลั่นกรองจากประธานาธิบดีก่อนเสมอ จึงกล่าวได้ว่ารัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงแค่ตราประทับรับรองเพื่อให้กระบวนการถูกต้องตามครรลองความเป็นประชาธิปไตย

การครอบงำของพรรคกอลคาร์ในรัฐสภาชัดเจนมากขึ้น เริ่มต้นตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในปี 1971 ยาวนานจนกระทั่งการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในยุคระเบียบใหม่ปี 1997 กล่าวคือ ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 1971 พรรคกอลคาร์มีที่นั่งในรัฐสภา 236 ที่นั่งจาก 360 ที่นั่งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทุกครั้งหลังการเลือกตั้ง พรรคกอลคาร์จะมีที่นั่งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบจากผลการเลือกตั้งในปี 1982 และการเลือกตั้งปี 1987 ซึ่งพรรคกอลคาร์มีที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นจาก 299 จาก 400 ที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า อำนาจสูงสุดของพรรคกอลคาร์ในรัฐสภาปรากฏชัดเจนมากขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปปี 1997 คิดเป็นร้อยละ 74 หรือ 325 ที่นั่งจากทั้งหมด 400 ที่นั่งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁶ พรรคกอลคาร์จึงเป็นพรรคการเมืองเดียวที่ครองที่นั่งเยอะที่สุดมาตลอดตั้งแต่ปี 1971 และเป็นพรรคการเมืองเดียวที่มีอำนาจในการบริหารประเทศสูงสุดในยุคระเบียบใหม่

สำหรับช่วงต้นของยุคระเบียบใหม่ สภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราวมีบทบาทตั้งแต่มีกฎหมายจนถึงเดือนกรกฎาคมปี 1966 โดยมีการออกข้อกำหนดทั้งหมด 24 ฉบับ 1 ในนั้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราว รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ABRI) จากสถานการณ์การเมืองหลังเหตุการณ์เกสตาบู่ในปี 1966 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่มกอลคาร์ได้เรียกร้องให้สภาที่ปรึกษาประชาชนชั่วคราวจัดประชุมนัดพิเศษขึ้นในเดือนมีนาคมปี 1967 เพื่อพิจารณาคดี

²⁶Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

ทางการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องจากเหตุการณ์ดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชน จำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนในช่วงปี 1971-1977 มีมากถึง 920 คน โดย 460 คนมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 329 คน และ 131 คนเป็นตัวแทนจากภูมิภาค ตั้งแต่ปี 1977-1982 สภาที่ปรึกษา ประชาชนมีตัวแทนจากพรรคกอลคาร์ทำหน้าที่เป็นประธานสภามาโดยตลอด

ในช่วงท้ายของยุคระเบียบใหม่ สมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1997 มีจำนวนถึง 1,000 คนตามคำสั่งของประธานาธิบดี 2 ฉบับที่ลงนามโดยประธานาธิบดีสุฮาร์โต คำสั่งฉบับแรก คือ 262/M/1997 เกี่ยวกับตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชน โดยสมาชิกของสภา ที่ปรึกษาประชาชนมาจากผู้แทนระดับภูมิภาค ตัวแทนพรรคการเมือง ในขณะที่คำสั่งฉบับที่สองหมายเลข 250/M/1997 เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปปี 1997 โดยเป็นสมาชิกจากพรรค ประชาธิปไตยอินโดนีเซียจำนวน 89 คน พรรคกอลคาร์จำนวน 325 คน และตัวแทนจากกองทัพอีก 75 คน

ตั้งแต่ปี 1971 สภาที่ปรึกษาประชาชนกลายเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์กรอธิปไตย ที่ระบุชัดในรัฐธรรมนูญปี 1945 และในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังระบุว่าอธิปไตยเป็นของประชาชนและ ดำเนินการโดยสภาที่ปรึกษาประชาชน ที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนจากท้องถิ่นและกลุ่มทำงาน ต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าในยุคระเบียบใหม่สภาที่ปรึกษาประชาชนมีบทบาทเหนือทุกสถาบันทางการเมือง แต่เป็น การทำหน้าที่ตามคำสั่งของรัฐบาลหรือประธานาธิบดีเท่านั้น เพราะสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคกอลคาร์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ครองที่นั่งสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎรตลอดยุคระเบียบใหม่

4) ยุคปฏิรูป

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 นำไปสู่การเรียกร้องของประชาชนชาวอินโดนีเซียนับแสนคนเพื่อให้ ประธานาธิบดีสุฮาร์โตลาออกจากตำแหน่ง อินโดนีเซียได้ก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูป การครอบงำของพรรคกอลคาร์ ในสถาบันทางการเมืองเริ่มลดบทบาทลงและพรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในรัฐสภาเริ่มมีความหลากหลาย มากขึ้น รวมทั้งพรรคการเมืองใหม่ ๆ ด้วยเช่นกัน ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 1999 พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย มีอำนาจเหนือในรัฐสภาจากการชนะการเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 33 จากที่นั่งทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่พรรคกอลคาร์ลดเหลือเพียงแค่ร้อยละ 22 จากการเลือกตั้งทั่วไป ในยุคปฏิรูปไม่มีพรรคการเมืองไหน ที่มีบทบาทเหนือในรัฐสภาและพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมีที่นั่งในสภาเพียงแค่ร้อยละ 20 จากการ เลือกตั้งในปี 2019 พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซียชนะการเลือกตั้งและได้รับการคัดเลือก 128 ที่นั่งในสภา และพรรคที่ชนะการเลือกตั้งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตั้งแต่ปี 2004 สภาที่ปรึกษาประชาชนประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia : DPD RI) ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจาก ยุคก่อนหน้าที่สภาที่ปรึกษาประชาชนมาจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจาก ประธานาธิบดีรวมกัน จำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนในช่วงปี 2014 - 2019 มีทั้งหมด 692 คนโดย มาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 560 คนและ 132 คนมาจากสภาผู้แทนภูมิภาค ต่อมาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ประชาชนช่วงปี 2019 - 2024 เพิ่มขึ้นเป็น 711 คน โดยประกอบด้วยสมาชิกจากสภาผู้แทนราษฎร 575 คน และ 136 คนจากสภาผู้แทนภูมิภาค เนื่องจากการขยายตัวของจังหวัดจึงทำให้มีการเพิ่มขึ้นของสภาผู้แทน ภูมิภาคซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

จะเห็นได้ว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้นของสภาที่ปรึกษาประชาชนและสภาผู้แทนราษฎร แล้วนั้น ในยุคปฏิรูปสภาผู้แทนภูมิภาคยังเป็นอีกหนึ่งสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นกลุ่มองค์กรทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญที่สมาชิกเป็นตัวแทนจากทุกจังหวัดโดยผ่านการเลือกตั้งทั่วไป สถาบันนี้เกิดขึ้นใหม่หลังจากอินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูปเป็นลักษณะของการเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี 1945

การก่อตัวของสภาผู้แทนภูมิภาคเกิดขึ้นจากการประชุมประจำปีของสภาที่ปรึกษาประชาชนในปี 2001 และผลสรุปจากการประชุมเต็มคณะในครั้งที่ 5 ในเดือนพฤศจิกายนของปีเดียวกัน จนนำไปสู่การก่อตั้งสถาบันที่สามารถเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของท้องถิ่น สร้างความเท่าเทียมระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นสภาผู้แทนภูมิภาคจึงเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 ตุลาคมปี 2004 ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 128 คนที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 5 เมษายนปี 2004 โดยมีกีนันจาร์ คาร์ตามิตา (Ginandjar Kartasamita) จากชวาตะวันตกเป็นประธานสภาผู้แทนภูมิภาคคนแรก และมีรองประธานอีก 2 คนนั่นคือ อีร์มัน กุสมัน (Irman Gusman) จากสุมาตราตะวันตกและลา โอเดอ ไอดา (La Ode Ida) จากสุลาเวสีตะวันออก²⁷

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองดังกล่าว รัฐสภาอินโดนีเซียมีบทบาทมากขึ้นในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนจากประชาชน และทำหน้าที่ในฐานะสถาบันนิติบัญญัติไม่ได้เป็นเพียงแค่ตรายางเช่นเดียวกับยุคระเบียบใหม่ นอกจากนี้รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของประธานาธิบดี สภาที่ปรึกษาประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาค รวมถึงมีความเห็นชอบให้ประธานาธิบดีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชนจากแท้จริง

2.2.2 บทบาทของรัฐสภาในแต่ละยุคการเมือง

การเมืองอินโดนีเซียในแต่ละยุคนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะสถาบันการเมือง ที่มักผันแปรไปตามผู้นำทางการเมือง สถานการณ์การเมือง อินโดนีเซียใช้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี โดยมีรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กลับกลายเป็นว่ารัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ในบางยุค ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในแต่ละยุคว่ามีความเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเมืองอย่างไรบ้าง

1) รัฐสภาในยุคประชาธิปไตยชั้นนำ (1945-1965)

หลังจากประกาศเอกราชจากเนเธอร์แลนด์ในปี 1945 อินโดนีเซียนำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีรัฐสภาในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีประธานาธิบดีคนแรกคือ สุการ์โน ในช่วงแรกมีการดำเนินการโดยรัฐสภาเป็นสถาบันการเมืองหลัก ทุกฝ่ายต่างเชื่อมั่นเหมือนกันว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อสังคมอินโดนีเซียในช่วงเวลาดังกล่าว ความพยายามของประธานาธิบดีสุการ์โนในการนำระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นองค์กรหลัก

²⁷ Dwi Erianto, "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa,"

ทางการเมืองโดยประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, DPR-GR) ซึ่งมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมดในปี 1955 จำนวน 232 คน โดยมีสมาชิกจากพรรคมัสมุมิ (Masyumi) เยอะที่สุดในรัฐสภา พรรคมัสมุมิถือเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของชาวมุสลิมและถือว่าเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่สุดในขณะนั้น นอกจากนี้ยังมีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งจากคนในกองทัพเข้าร่วมด้วย

รัฐสภาชุดแรกได้เปิดประชุมเป็นครั้งแรกในปี 1956 กล่าวได้ว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่สมบูรณ์แบบครั้งแรกในประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย แต่หลังจากนั้นไม่นานประธานาธิบดีสุการ์โนได้เสนอแนวความคิดในการสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำ เนื่องจากมองเห็นแล้วว่าระบบรัฐสภาไม่เหมาะกับวัฒนธรรมการเมืองของอินโดนีเซีย อีกทั้งการมีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการยากที่จะทำให้รัฐบาลเข้มแข็งได้ เพราะสุการ์โนเองก็ไม่มีอำนาจที่แท้จริง และยังคงเผชิญกับความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ดังนั้นสุการ์โนจึงใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการควบคุมสภาที่ปรึกษาประชาชน การใช้ อำนาจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการได้เลยเพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางอำนาจ

ตั้งแต่ประกาศเอกราชจนกระทั่งปี 1960 รัฐสภาสามารถออกกฎหมายได้เพียง 9 ฉบับเท่านั้น กฎหมายสำคัญที่ออกโดยรัฐสภาในยุคสุการ์โนคือ กฎหมายที่อนุญาตให้ส่งอาสาสมัครเข้าร่วมเหตุการณ์การเผชิญหน้ากับมาเลเซีย หลังจากการประกาศการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยแบบชี้นำของสุการ์โนได้นำไปสู่การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาลงอย่างมาก เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่รัฐบาลวางไว้ แต่ถึงกระนั้นสุการ์โนก็ไม่ได้มีการยกเลิกอำนาจของรัฐสภาเนื่องจากความต้องการในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองเอาไว้ พร้อมกับสมาชิกพรรคการเมืองหลายพรรคไม่เห็นด้วยที่จะให้ระบบรัฐสภาถูกทำลายลง แต่สุดท้ายแล้วนั้นระบอบประชาธิปไตยในช่วงต้นของอินโดนีเซียก็เป็นอันล้มเหลวไปในที่สุด เนื่องจากสภาพสังคมอินโดนีเซียที่ถูกพันนาการจากวัฒนธรรมและโครงสร้างทางกฎหมายแบบรัฐเผด็จการ ดังนั้นแนวคิดแบบประชาธิปไตยจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะชนชั้นนำเท่านั้น ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอินโดนีเซียจึงถึงจุดหักเหครั้งสำคัญและพบจุดจบอย่างรวดเร็วในช่วงต้นของอินโดนีเซีย

2) บทบาทของรัฐสภาในฐานะตรายางยุคระเบียบใหม่ (1966- 1997)²⁸

ภายหลังจากยึดอำนาจในปี 1965 พร้อมทั้งการกวาดล้างพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย พลเอกซูฮาร์โตได้เริ่มต้นสถาปนายุคระเบียบใหม่ให้เป็นยุคที่เน้นความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ ปัญหาสำคัญเร่งด่วนในช่วงต้นของยุคระเบียบใหม่ คือการสร้างกระแสการเมืองขึ้นมาเพื่อทำลายอิทธิพลของสุการ์โนและพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย โดยเริ่มต้นจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีสุการ์โนถูกกำจัดออกจากรัฐสภาทั้งหมด ส่วนผู้ที่เป็นนักการเมืองสายสุการ์โนที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในสภาที่ปรึกษาประชาชนซึ่งทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติอยู่ในขณะนั้นก็ถูกจับกุมด้วยข้อหาต่าง ๆ แล้วแต่กองทัพจะ

²⁸ จากการศึกษาพบว่างานศึกษาเกี่ยวกับรัฐสภาอินโดนีเซียได้นิยามรัฐสภาในยุคระเบียบใหม่ว่า “สภาตรายาง” หรือในภาษาอังกฤษ คือ rubber-stamp parliament ดูเพิ่มเติมจากงานของ Stephen Sherlock “People’s forum or chamber of cronies?: The Parliament in Indonesia’s decade of democracy”, in Aspinall, E. & Mietzner, M., *Problems of Democratization in Indonesia*, ISEAS, Singapore, 2011 และ Patrick Ziegenhai, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2008.

เลือกสรรปั้นแต่งขึ้นมา จนนำไปสู่การเปิดประชุมวิสามัญและลงมติถอดถอนอำนาจทุกอย่างของสุการ์โน พร้อมกับการสถาปนาอำนาจให้สุฮาร์โตขึ้นมาเป็นประธานาธิบดี รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสุฮาร์โตได้ปฏิรูปโครงสร้างการเมืองทุกแขนงของอินโดนีเซียให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลและกองทัพ

ผู้นำทางการเมืองได้หาทางแก้ไขปัญหาการเมืองโดยผ่านสภาที่ปรึกษาประชาชนเพื่อให้ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของพรรคการเมืองที่พยายามจะฟื้นฟูบทบาทขึ้นมา อีกทั้งมีการกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากทั้งที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีอีกจำนวนหนึ่ง จะมีได้เพียงครึ่งหนึ่งของสภาที่ปรึกษาประชาชน เพราะจำนวนสมาชิกที่เหลือมาจากการแต่งตั้งจากนายทหารเหล่าต่าง ๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติโดยการควบคุมการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางอำนาจของฝ่ายบริหาร

เมื่ออำนาจของรัฐบาลเริ่มมีความมั่นคง จึงได้ดำเนินการให้รัฐสภากลับมาทำหน้าที่อีกครั้ง โดยรัฐบาลได้ผ่านกฎหมายการเลือกตั้งที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมาจากการเลือกตั้งจำนวน 360 คน และมีสมาชิกแต่งตั้งอีก 100 คน โดยมีตัวแทนจากกองทัพ 75 คน การเลือกตั้งครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1971 ความล่าช้าของการเลือกตั้งมาจากการเตรียมให้กลุ่มกอลคาร์สามารถก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองได้สำเร็จก่อนเพื่อสามารถที่จะคว่ำชัยชนะจากสนามการเลือกตั้งและสามารถก่อตั้งรัฐบาลได้ในที่สุด ผลการเลือกตั้งได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐสภา พรรคการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่เป็นเพียงไม้ประดับเพื่อทำให้ภาพลักษณ์การเมืองของอินโดนีเซียมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น

ระบอบการปกครองใหม่ยังฉวยโอกาสในการปรับปรุงโครงสร้างการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ ระบบรัฐสภาของอินโดนีเซียประกอบด้วย 2 สภาหลัก คือ สภาที่ปรึกษาประชาชนทำหน้าที่เป็นรัฐสภา ตั้งแต่ช่วงครึ่งปีหลัง 1970 สภาที่ปรึกษาประชาชนไม่ใช่สภาที่ปรึกษาประชาชนที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป้าหมายเฉพาะกิจทางการเมืองเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติที่มีอำนาจสูงสุดครอบงำบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติแล้วนั้นสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการครองอำนาจของประธานาธิบดีสุฮาร์โตอย่างมั่นคง สภาที่ปรึกษาประชาชนหรือรัฐสภามีสมาชิกมากถึง 1,000 คนโดยส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารและตำรวจ²⁹ กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปสมทบกับสมาชิกประเภทแต่งตั้งในสภาที่ปรึกษาประชาชน เพื่อประกอบกันขึ้นมาเป็นรัฐสภาอินโดนีเซีย จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและอำนาจของประธานาธิบดีสุฮาร์โต เพราะรัฐสภาอินโดนีเซียในขณะนั้นเปรียบเสมือนสภาตรายางในการรองรับความชอบธรรมสำหรับการครองอำนาจของประธานาธิบดีสุฮาร์โต เพราะตราบไคที่ประธานาธิบดีสุฮาร์โตยังคงเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจภายใต้รัฐสภาที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของเขาเอง เสถียรภาพทางการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่

เมื่อเงื่อนไขและกติกาทางการเมืองได้รับการดัดแปลงให้มีความชอบธรรมตามกลไกของระบบรัฐสภาที่ถูกครอบงำโดยอำนาจฝ่ายบริหารอย่างมั่นคงแล้ว ขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ถูกทำลายและถูกบีบบังคับ

²⁹ ภูวดล ทรงประเสริฐ, *อินโดนีเซียอดีตและปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 475-477.

ด้วยกลไกต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐสภาจนลดลงเหลือเพียงแค่ 2 พรรคการเมืองเท่านั้น โดยพรรคกอลคาร์เป็นพรรคที่มีอำนาจสูงสุดและชนะทุกการเลือกตั้งตลอดยุคระเบียบใหม่ ในขณะที่รัฐสภาไม่ได้จัดทำหรือออกกฎหมายมาแม้แต่ฉบับเดียวที่เกิดจากการริเริ่มของรัฐสภาเอง แต่บทบาทของการร่างกฎหมายและเสนอกฎหมายถูกเปลี่ยนไปสู่ฝ่ายบริหารและผู้นำรัฐบาล รัฐสภาจึงมีหน้าที่เป็นเพียงตราประทับรับรองการมีอยู่ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น

3) การตื่นตัวของรัฐสภาในยุคปฏิรูป (1997-ปัจจุบัน)

ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 ยุคระเบียบใหม่ของประธานาธิบดีสุฮาร์โตเริ่มสั่นคลอน ความพยายามในการจำลองระบอบประชาธิปไตยที่อาศัยกระบวนการเลือกตั้งและรัฐสภาในการสร้างความชอบธรรมต่อการมีอำนาจมากกว่า 3 ทศวรรษ ผนวมรวมกับพรรคกอลคาร์ที่เป็นกลไกสำคัญในการค้ำยันอำนาจเผด็จการของประธานาธิบดีสุฮาร์โตพร้อมทั้งขจัดพรรคคู่แข่งทางการเมือง ด้วยการที่มีกองทัพเป็นเสาหลักที่คอยพยุงการดำรงอยู่ของพรรคกอลคาร์ได้กลายเป็นสิ่งที่กัดกร่อนทำลายยุคระเบียบใหม่ของสุฮาร์โต จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคมปี 1998 ได้มีการเดินขบวนประท้วงเรียกร้องให้ประธานาธิบดีสุฮาร์โตลงจากตำแหน่งและเรียกร้องให้มีการปฏิรูป (Reformasi) อินโดนีเซียในทุกด้าน โดยเฉพาะการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

กระแสสังคมที่กำลังเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยในขณะนั้น ได้นำไปสู่การยกเลิกข้อจำกัดว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกอย่างมั่นคง พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้งทั่วไป การกำหนดองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่ปรึกษาประชาชน เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองและเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาประชาชน โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คนโดย 400 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอีก 100 คนมาจากการแต่งตั้งซึ่งสมาชิกมาจากกองทัพจากเดิมที่ได้รับการแต่งตั้ง 75 คนลดเหลือเพียง 38 คน ส่วนสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชนจากเดิมคือ 1,000 คนได้ลดลงเหลือเพียง 700 คน โดยมาจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผ่านการคัดเลือกของแต่ละภูมิภาคและการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับเป็นการเล็กล้มอำนาจของประธานาธิบดีที่เคยมีอำนาจสูงสุดทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติ เป็นขั้นตอนแรกในการปฏิรูปการเมืองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของนิติธรรมอย่างแท้จริง³⁰ จนต่อมามีการแก้ไขกฎหมายในปี 2008 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 560 คน และมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่วนสภาผู้แทนภูมิภาคมีสมาชิก 132 คน เป็นตัวแทนจากจังหวัดทั้ง 33 จังหวัดของอินโดนีเซีย ซึ่งแต่ละจังหวัดมีตัวแทน 4 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด สำหรับสภาที่ปรึกษาประชาชนคือส่วนประกอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค³¹

เมื่อเข้าสู่ยุคปฏิรูปมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1945 โดยให้อำนาจทั้ง 3 สภาในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน คือ สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนภูมิภาค และสภาที่ปรึกษาประชาชน แต่ไม่ได้

³⁰ กวาดล ทรงประเสริฐ, *อินโดนีเซียอดีตและปัจจุบัน*, น. 560-564.

³¹ Stephen Sherlock in Aspinnall, E. & Mietznex, M., "People's Forum or Chamber of Cronies? : The Parliament in Indonesia's Decade of Democracy," *Problems of Democratisation in Indonesia* (Singapore : ISEAS, 2011).

หมายความว่าอินโดนีเซียมีรัฐสภาเป็นลักษณะ Tricameral Parliament เพราะหน้าที่ในการร่างกฎหมายและการเสนอนโยบายยังคงเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะสภาผู้แทนภูมิภาคมีหน้าที่เพียงแสดงความคิดเห็น และสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นสภาเดียวที่มีอำนาจมากที่สุดในการผ่านร่างกฎหมายในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ส่วนสภาผู้แทนภูมิภาค สามารถเสนอร่างกฎหมายได้แต่จำกัดเฉพาะกฎหมายท้องถิ่นเท่านั้น และที่สำคัญต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการชะลอร่างกฎหมาย หรือปฏิเสธร่างกฎหมาย สำหรับสภาที่ปรึกษาประชาชน เป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองแห่งรัฐ โดยมีบทบาทในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือสภาที่ปรึกษาประชาชน เกิดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของประธานาธิบดี เพราะจากอดีตที่มาประธานาธิบดีมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ โดยใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายในการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง รัฐสภาทำหน้าที่เป็นเสมือนตรายางที่คอยประทับรับรองความชอบธรรมเท่านั้น แต่หลังจากมีการแก้ไขการใช้อำนาจของประธานาธิบดีทำให้อำนาจดังกล่าวต้องถูกถ่วงดุลโดยสภาผู้แทนราษฎร สภาที่ปรึกษาประชาชน รัฐสภาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางประทับรับรองอำนาจของประธานาธิบดีเท่านั้น อำนาจของประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาประชาชนก่อนเสมอ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการประกาศกฤษฎีกาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายได้อย่างง่ายดายเหมือนแต่ก่อน แต่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาในระบบรัฐสภาก่อนทุกครั้ง ภายใต้ยุคสุฮาร์โตรัฐสภาไม่สามารถคานอำนาจกับผู้นำประเทศได้ แต่ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำประเทศและฝ่ายนิติบัญญัติมีการคานอำนาจกันมากขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี สมาชิกรัฐสภาจากการเลือกตั้งทั้งหมด กฎหมายต้องผ่านการพิจารณาและแก้ไขจากสมาชิกรัฐสภา³²

โดยสามารถสรุปบทบาทของรัฐสภายุคปฏิรูปใน 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐสภา โดยเฉพาะรัฐสภาที่ไม่ได้ถูกจำกัดอำนาจ และทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน การออกกฎหมายและการควบคุม การบริหารงานของรัฐบาล

2. กระบวนการตัดสินใจของรัฐสภา ที่เคยกระจุกตัวเฉพาะบางกลุ่มโดยเฉพาะชนชั้นนำมากกว่าการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพราะรัฐสภาอินโดนีเซียแตกต่างกับรัฐสภาอื่นในแง่ที่รัฐสภาถูกจัดตั้ง (set up) และมีวัฒนธรรมการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องภายใต้การนำของกลุ่มอำนาจเดียว รัฐสภาอินโดนีเซียจะเน้นในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง โดยการสนับสนุนและควบคุมกลุ่มอำนาจ ดังนั้นการตัดสินใจภายในโครงสร้างและหลีกเลี่ยงการลงคะแนนอย่างเปิดเผย ทั้งหมดย่อมเป็นการแข่งขันทางการเมืองและแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นสูงในสังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาก็เป็นตัวแทนในการแสดงถึงคุณภาพของประชาธิปไตยในประเทศนั้น

³² Martin Russell, "Political institutions in Indonesia: Democracy, decentralization, diversity," *European Parliament* (January 2020).

3. ความจำเป็นในการเลือกตั้งใหม่ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่กลายเป็นประเด็นสาธารณะซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภา และส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น

4. ความหลากหลายของพลวัตในการร่างกฎหมาย ผลมาจากความขัดแย้งของสถาบันทางการเมือง เช่น ความอ่อนแอในการสร้างกฎระเบียบภายในพรรคการเมือง

แม้ว่าอินโดนีเซียจะมีการปฏิรูปทางการเมืองและกองทัพ แต่เนื่องจากสถาบันของรัฐได้ถูกหล่อหลอมด้วยแนวคิดเผด็จการมาอย่างยาวนานนั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภายังอยู่ในสถานะคลุมเครือ ไม่มีกฎหมายรองรับแน่นอนว่าอินโดนีเซียจะใช้ระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภา หรือผสมกันทั้งสองระบบ จึงมีความพยายามเรื่อยมาในการแก้ไขกฎหมายและให้อำนาจสูงสุดแก่สภาที่ปรึกษาประชาชน และสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวแทนจากประชาชนอย่างแท้จริง จนนำไปสู่การปรับแก้ไขที่มาของประธานาธิบดีให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และลดบทบาทของกองทัพให้หมดไปจากรัฐสภา เห็นได้จากผลการเลือกตั้งในปี 2009 กล่าวคือ ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกในปี 1955 ที่มี 500 ที่นั่งโดยแบ่งเป็น 462 คน มาจากการเลือกตั้ง และอีก 38 ที่นั่งสำหรับกองทัพ ในปี 2004 มีทั้งหมด 550 ที่นั่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ในปี 2009 การเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 560 ไม่มีการสำรองที่นั่งสำหรับกองทัพให้เข้าไปในรัฐสภา ถือเป็นการสิ้นสุดอำนาจของกองทัพในรัฐสภาอย่างแท้จริง

รัฐสภาอินโดนีเซียเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาคซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยตรง อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของอินโดนีเซียตั้งแต่ปี 1998 การกลับมามีความสำคัญเป็นหนึ่งในสถาบันของรัฐขนาดใหญ่ที่มีอำนาจทางการเมือง เพราะก่อนหน้านี้โดยเฉพาะในยุคระเบียบใหม่ กลุ่มที่มีอิทธิพลในรัฐสภาจำกัดเฉพาะชนชั้นนำ และมีผลต่อการตัดสินใจที่เกี่ยวกับชีวิตคนทั้งประเทศ จนกระทั่งปี 1998 ที่เกิดการเปลี่ยนแปลง รัฐสภาใหม่ได้กลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่และเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงในการออกกฎหมายและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริงของอินโดนีเซีย

บทที่ 3

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย

ในรัฐสภาอินโดนีเซียมีการแบ่งหรือรวมตัวกันเป็น “กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา” เพื่อดำเนินการทางการเมือง ทั้งนี้เป็นการจัดกลุ่มตามพรรคการเมืองหรือตามความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาที่มีความคิดคล้ายกัน โดยในทางปฏิบัติเป็นการรวมกลุ่มตามสังกัดพรรคการเมือง มีบ้างที่สังกัดนอกกลุ่มพรรคการเมือง หรือมีการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน มีนโยบายสาธารณะที่จะผลักดันร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นอิสระและมีการกิจหลักในการประสานงาน ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนภูมิภาค เป็นการเพิ่มศักยภาพ การรักษาและปฏิบัติตามกฎระเบียบวินัย รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้กลุ่มดังกล่าวยังมีบทบาทในการเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังใช้เกณฑ์กำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะกรรมการต่าง ๆ โดยแตกต่างจากการรวมกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย เพราะในทางปฏิบัติการลงมติของสมาชิกในกลุ่มการเมืองของไทยยังต้องยึดหรือเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่แต่สำหรับอินโดนีเซียจะให้ความเป็นอิสระต่อสมาชิกภายในกลุ่มการเมือง

3.1 คำนิยามของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

ในอินโดนีเซียเรียกรวมกลุ่มสมาชิกรัฐสภาว่า *fraksi* จึงสามารถอธิบายคำนิยามของ “*fraksi*” คือ การรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร (DPR) และสภาผู้แทนภูมิภาค (DPRD) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นศูนย์รวมของสมาชิกรัฐสภาเพื่อร่วมกันดูแลและพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกรัฐสภา และมีบทบาทในฐานะยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานภายในรัฐสภาโดยเฉพาะการเสนอร่างกฎหมาย สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นไปตามองค์ประกอบทางวินัยอย่างหนึ่งของพรรคการเมือง (*elemen disiplin partai*) นอกจากนี้คำว่า *fraksi* ก็มีการใช้คำว่า *faction*, *club group* และอื่น ๆ³³ จากการศึกษาพบว่าคำว่า *fraksi* ได้ปรากฏในวรรคที่ 28 ประโยคที่ 3 และ 5 (*Pasal 28 ayat (3) dan ayat (5)*) ในระเบียบข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีการให้คำนิยามของคำว่า *Fraksi* ไว้มากมาย ทั้งจากพจนานุกรมและงานวิชาการทั้งภาษาอังกฤษและภาษาอินโดนีเซีย การรวมกลุ่มสมาชิกในรัฐสภาของสมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป *fraksi* จึงเป็นพื้นที่สำหรับสมาชิกรัฐสภาทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค โดยสามารถอธิบายคำนิยามได้ ดังนี้

นักวิชาการชาวอินโดนีเซียอย่าง อาดิติต วาร์มัน (*Aditya warman*) ในบทความเรื่อง บทบาทของกลุ่มการเมืองต่อการดำเนินงาน (*Peran fraksi dalam Pelaksanaan*)³⁴ โดยวาร์มันได้นิยามคำว่า *fraksi* คือ

³³ Fais Ramadani, *Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD* (Skripsi Fakultas hukum Program studi ilmu hukum, Universitas Islam Riau, 2022), p.59.

³⁴ Aditya warman, 2018, “Peran fraksi dalam Pelaksanaan,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol 4 No. 2. p. 1.

กลุ่มรัฐสภา พรรครัฐสภาหรือรัฐสภาองค์กร เป็นกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันหรือ การเลือกรวมกับพรรคอื่น ๆ ที่มีที่นั่งในสภานิติบัญญัติทั้งรัฐสภา และสภาผู้แทนภูมิภาค กลุ่มการเมืองใน รัฐสภาอาจเลือกผู้นำรัฐสภา ผู้นำในกลุ่มการเมืองรัฐสภามักเป็นผู้มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ ก่อนหน้าการ จัดตั้งกลุ่มการเมืองในรัฐสภาสมาชิกจากพรรคการเมืองใช้ระเบียบพรรคเพื่อควบคุมการลงคะแนนเสียงของ สมาชิกกลุ่มการเมือง แต่เมื่อมีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองในรัฐสภาทำให้สมาชิกมีอิสระมากขึ้น

*“Fraksi (Fraction) adalah perwakilan partai politik dalam majelis legislative dan juga berlaku di Dewan Kota. Fraksi merupakan pengelompokkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”*³⁵

ฟาริส รามาตานี (Fais Ramadani) ในงานสารนิพนธ์ เรื่อง ตำแหน่งและหน้าที่ของกลุ่มทางการเมือง ของสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายหมายเลข 17 ปี 2014 เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาค (Kedudukan dan Fungsi Fraksi di dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)³⁶ โดยให้ความหมาย ของคำ fraksi ว่าหมายถึง กลุ่มคนที่มีจุดประสงค์ทางการเมืองเดียวกัน เป็นการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาหรือ ตัวแทนประชาชนที่เข้าไปในรัฐสภา กลุ่มการเมืองถือเป็นการกระจายอำนาจของพรรคการเมืองในส่วน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากตัวแทนที่ชนะการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภา เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ดังนั้นกลุ่มทางการเมืองจึงเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่เข้าไปมีที่นั่ง ในรัฐสภาในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค โดยมีบทบาทและหน้าที่ ในการตรวจสอบการทำงาน การตั้งกระทู้ถาม การแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการทำงานของสมาชิกรัฐสภาต่อไป *“Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanam penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat.”*

งานศึกษาของ บิมา อารยา สุเกียร์โต (Bima Arya Sugiarto) เรื่อง *Beyond Formal Politics : Party Factionalism and Leadership in Post-Authoritarian Indonesia*³⁷ ได้พยายามให้คำนิยามของ คำว่า “faction” ว่าคือ การรวมกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลาย คำสำคัญที่อธิบายถึงความหมายของ คำว่า “faction” เช่น การรวมคนจากกลุ่มต่าง ๆ, clique (กลุ่ม) หรือ กลุ่มที่ลงคะแนนเสียงและผู้นำทางการเมือง นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งประเภทได้เป็นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่เกิดจากความสนใจเดียวกัน โดยเฉพาะ ความสนใจทางการเมืองและประเด็นทางกฎหมาย ซึ่งบางครั้งอาจไม่ได้มีลักษณะเป็นหน่วยหรือองค์กรที่

³⁵Aditij warman, 2018, “Peran fraksi dalam Pelaksanaan,” pp. 2-3.

³⁶Fais Ramadani, Kedudukan dan Fungsi Fraksi di dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, p. 59.

³⁷ Bima Arya Sugiarto, *Beyond Formal Politics : Party Factionalism and Leadership in Post-Authoritarian Indonesia*, (A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political and Social Change Research school of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, 2006), pp. 34 - 35.

ชัดเจน เป็นเพียงกลุ่มการเมืองตามหลักการที่เกิดจากการรวมกลุ่มชั่วคราวเนื่องจากมีความคิดเห็นและเป้าหมายทางการเมืองเดียวกัน

เช่นเดียวกับข้อเสนอของ Feith ได้เคยใช้คำว่า cliques และ faction ในการอธิบายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนหรือการรวมกลุ่มในพรรคการเมืองของอินโดนีเซียในปี 1950 faction สำหรับ Feith จึงกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และยุทธวิธี ในกรณีศึกษาพรรคการเมืองอย่างพรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (PNI), พรรคมัสมุมิ (Masyumi) และองค์กรอิสลาม NU ที่ปรากฏการแบ่งกลุ่มภายในพรรคจากการศึกษาของ Feith พบว่า อุดมการณ์ความคิดของสมาชิกพรรคการเมืองถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่หมายถึงการเป็นอยู่ภายในพรรคการเมือง เช่นกรณีของพรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (PNI) ที่มีทั้ง 3 กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา โดยแต่ละฝ่ายก็มีผู้นำเป็นของตนเอง เช่น อาลี สุระชะมัน (Ali Surachman) เป็นหัวหน้าของกลุ่มที่ไม่ได้เป็นมุสลิม ส่วนฮาร์ดี (Hardi) เป็นฝ่ายที่มีแนวคิดฝ่ายซ้าย จะเห็นได้ว่ากลุ่มการเมืองในรัฐสภาในอินโดนีเซียจะเน้นการวิเคราะห์ถึงเบื้องหลังที่มาของสมาชิกแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ ต้นกำเนิด อายุ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน และประสบการณ์ทางการเมือง รวมไปถึงความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เช่น พรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (PNI) ที่แต่ละกลุ่มถูกแบ่งโดยใช้ลักษณะทางชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันเป็นตัวกำหนด อย่าง Ali Surachman เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชวา ในขณะที่ Hardi เป็นนักกิจกรรมจากนอกเกาะชวาในเรื่องของอายุก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญ ผู้นำอย่าง Sukiman ของสมาชิกพรรคมัสมุมิ (Masyumi) ที่มีอายุและมีประสบการณ์ทางการเมือง³⁸ ก็จะสามารถรวบรวมสมาชิกได้ค่อนข้างเยอะกว่าคนที่มีประสบการณ์น้อย ดังนั้นปัจจัยด้านชาติพันธุ์ ต้นกำเนิด หรืออายุของผู้นำกลุ่มจึงมีความสำคัญในการเลือกกลุ่มสังกัด

สำหรับความหมายในพจนานุกรมอินโดนีเซีย (Kamus Besar Bahasa Indonesia : KBBI) ได้อธิบายถึงfraksi ว่าเป็นคำนาม โดยมี 2 ความหมาย คือ 1) เป็นการแบ่งกลุ่มขนาดเล็ก 2) กลุ่มที่มีบทบาทในการร่างกฎหมาย โดยสมาชิกที่มีความรู้และความเข้าใจร่วมกัน ส่วนพจนานุกรมการเมืองอินโดนีเซีย (kamus politik) ได้ให้ความหมายของคำว่า fraksi ว่าเป็น การรวมกลุ่มของบุคคลที่มีการต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองในรัฐสภา และหรือสภาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านเสนอแนวคิดของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาว่าเป็นคำเกี่ยวกับผู้นำกับผู้ตาม หรือความสัมพันธ์แบบผู้ค้ำกับผู้ชายน แต่ในข้อบังคับรัฐสภา (Peraturan Tata Tertib DPR) ได้ให้คำนิยามว่า fraksi คือ การจัดกลุ่มสมาชิกตามรูปแบบพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์สมาชิก Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) ได้ให้คำนิยามของ fraksi ไว้ว่า กลุ่มการเมืองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของพรรคการเมืองในรัฐสภาในการดำเนินนโยบาย นำเสนอความต้องการของสาธารณชนไปสู่การเป็นนโยบายของพรรคการเมือง โดยการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายหรือกฎหมาย รวมถึงงบประมาณของรัฐ กลุ่มทางการเมืองคือผู้ได้บังคับบัญชาของพรรคเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคในรัฐสภา (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2565)

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา หรือ fraksi ในภาษาอินโดนีเซีย เป็นการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะ

³⁸ Bima Arya Sugiarto, Beyond Formal Politics : Party Factionalism and Leadership in Post-Authoritarian Indonesia, pp. 51 -53.

รวมตัวจากพรรคการเมืองเดียวกัน แต่มีบ้างเช่นกันที่สมาชิกพรรคการเมืองไปรวมตัวกับสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่น เนื่องจากมีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันหรือมีเป้าประสงค์ทางการเมืองแบบเดียวกัน กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเข้าไปมีที่นั่งในรัฐสภา เปรียบเสมือนหน่วยกระจายอำนาจของพรรคการเมืองที่ทำงานในรัฐสภา การทำหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาย่อมได้รับผลกระทบทั้งทางดีและทางลบต่อการดำเนินงานสมาชิกรัฐสภาอินโดนีเซีย

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

แนวคิดทางด้านการเมืองที่สำคัญโดยพิจารณาในด้านรูปแบบของการรวมกลุ่ม แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การรวมกลุ่มตามกระแสความคิด (Factional Cliques) เกิดขึ้นจากการมีประเด็นถกเถียงขึ้นภายในพรรคการเมืองหรือในการประชุมต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองหรือภายในรัฐสภา เช่น การประชุมเพื่อหามติพรรคเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงนำไปสู่รวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือเพื่อรณรงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น

2. การรวมกลุ่มแบบอุปถัมภ์ (Personal Faction) การรวมกลุ่มในรูปแบบนี้จะยึดความผูกพันทั้งในด้านส่วนตัวที่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลอุปถัมภ์ และมีบุญคุณระหว่างกัน

3. การรวมกลุ่มแบบองค์กร (Institutionalized Faction) เป็นการรวมกลุ่มที่มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่ชัดเจน ทั้งการบังคับบัญชา การสรรหาสมาชิก รวมทั้งการมีกฎระเบียบวินัยต่าง ๆ ภายในกลุ่ม และการกำหนดวาระการประชุมที่แน่นอน มีการวางแผนอย่างเป็นระบบมีการออกเสียงอย่างเป็นทางการในการแสดงมติต่าง ๆ ภายในกลุ่ม

จากทั้ง 3 รูปแบบการรวมกลุ่มข้างต้นนั้น การรวมกลุ่มแบบองค์กรสอดคล้องกับลักษณะของการรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาในรัฐสภาอินโดนีเซีย เนื่องจากแต่ละกลุ่มจะมีข้อกำหนดหรือหลักปฏิบัติต่าง ๆ ภายในกลุ่มร่วมกัน ที่สำคัญมีการออกเสียงเพื่อหามติในประเด็นต่าง ๆ อย่างชัดเจน³⁹ ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองเป็นหน่วยเล็ก ๆ อีกหน่วยหนึ่งที่ก่อเกิดและดำรงอยู่ แต่ก็มีความแตกต่างจากพรรคการเมืองในแง่ที่ว่า พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองคล้ายคลึงกันรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ ทั้งนี้สมาชิกของกลุ่มการเมืองก็มาจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภา สำหรับการศึกษาของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงการก่อเกิดของกลุ่มการเมือง สถานะบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มทางการเมืองเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทความเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบต่อระบบการเมืองอินโดนีเซีย เช่น นโยบาย กฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง เป็นต้น

3.3 สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาตามกฎหมาย

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง กลุ่มการเมืองจะปรากฏขึ้นหลังจากการเลือกตั้ง บทบาทหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองไม่ใช่รัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียได้ให้อำนาจเต็มที่แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมาย

³⁹ ศึกษาเพิ่มเติมจาก นิรุจน์ ชำนาญรักษ์, *การศึกษาของกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543) น. 12-14.

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นที่รู้จักและถูกกล่าวถึงตั้งแต่ยุครัฐสภาชั่วคราว ปี 1950 บทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาปรากฏครั้งแรกในข้อบังคับของรัฐสภาชั่วคราว (DPR Sementara) ปี 1959 ในวรรคที่ 28 ประโยคที่ 3 และ 5 (pasal 28 ayat 3 dan 5) แต่ในยุค DPR Gotong Royong RI ปี 1960 กลับไม่มีการระบุถึงกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นเพียงแค่การระบุถึงกลุ่มก้อนในรัฐสภา (Golongan) ในช่วงปี 1964 – 1966 กลุ่มก้อนในรัฐสภาจึงมีเพียงคำว่า “golongan” และ “kelompok” เท่านั้น จนกระทั่งปี 1967 ที่ปรากฏคำว่า “fraksi” เป็นครั้งแรก บทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเริ่มชัดเจนมากขึ้นเมื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงทำให้กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาถูกมองว่าเป็นส่วนเสริมของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภา การมีอยู่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นเสมือนการกระจายอำนาจของพรรคการเมืองในรัฐสภาให้เพิ่มมากขึ้น⁴⁰

ในปัจจุบันสถานะของกลุ่มการเมืองปรากฏกฎหมายหมายเลข 2 ปี 2011 และกฎหมายหมายเลข 2 ปี 2018 ที่ว่าด้วยอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ DPR ได้มีการระบุถึงกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา คือ การจัดกลุ่มสมาชิกตามรูปแบบของพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงสมาชิกตามระยะเวลากฎหมายหมายเลข 2 ปี 2018 วรรคที่ 82 ประโยค 1 (Pasal 82 ayat (1)) ระบุว่า fraksi เป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง รายละเอียดปรากฏในวรรคที่ 80 (Pasal 80) มีดังนี้

1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (DPR) (*untuk mengoptimalakan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR* ;)

2) ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏในวรรค 1 ว่า กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีผลต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณชน (*Dalam mengoptimalakan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik.*)⁴¹

สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภายังปรากฏในกฎหมายหมายเลข 27 ปี 2009 เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาค (MPR, DPR, DPRD หรือที่เรียกว่า MD 3) เป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมากขึ้น และยังอธิบายถึงตำแหน่งแห่งที่ของสภาที่ปรึกษาประชาชนที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค อันเป็นตัวแทนจากส่วนท้องถิ่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งที่ 4 ได้เน้นระบุถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมากขึ้นและต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดูแลเรื่องกฎหมายและนโยบายระดับชาติ แต่สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคจะดูแลเรื่องกฎหมายท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งก่อนหน้านี้อำนาจทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยสภาที่ปรึกษาประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้น แต่เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁴⁰ Ali Mashuda, “Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan dewan Perwakilan rakyat di Bidang Legislasi,” *Artikel Ilmiah* (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas brawijaya, Fakultas Hukum 2014), p. 9.

⁴¹ Zainal Arifin Hoesein, Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi, “Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik dalam Kelembagaan DPR,” *Al-Qisth Law Review* Vol.5 no. 1 (2021), p. 5.

มากขึ้น ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมีบทบาทเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาคจะมีกลุ่มทางการเมืองคอยให้ความคิดเห็นและคำแนะนำในประเด็นต่าง ๆ⁴²

นอกจากนี้สถานะของกลุ่มทางการเมืองยังปรากฏในข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (Peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat) เป็นการยืนยันถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงสิทธิและภาระผูกพันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา โดยระบุในวรรคที่ 42 (Pasal 42) บัญญัติว่า “กลุ่มทางการเมือง เป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรูปแบบพรรคการเมืองที่เกิดจากการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนสมาชิกไม่ต่ำกว่า 13 คน” (“*Fraksi*” sebagai pengelompokan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum, jumlah anggota sekurang - kurangnya 13 orang)⁴³ ดังนั้น กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นเสมือนจุดชุมนุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อเพิ่มบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนและท้องถิ่น อีกทั้งยังช่วยขับเคลื่อนและมีความคิดเห็นที่หลากหลายต่อประเด็นทางกฎหมายและนโยบาย

3.4 พัฒนาการกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย

พรรคการเมืองในอินโดนีเซียเกิดขึ้นหลังจากการประกาศเอกราชจากอาณานิคมดัตช์ พรรคการเมืองในอินโดนีเซียมักถูกครอบงำโดยกลุ่มคนเล็ก ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องในพรรค ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอของพรรคต่อประชาชน กระบวนการในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญภายในพรรค เพราะเหตุนี้การรวมกลุ่มจึงเป็นจุดหมายสำคัญของการทำงานในรัฐสภารวมไปถึงสถานะและบทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐสภาที่ชัดเจนมากขึ้น การรวมกลุ่มในรัฐสภามีขึ้นเพื่อทำลายการครอบงำของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในรัฐสภา และทำให้พรรคการเมืองทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กมีเสถียรภาพและยืดหยุ่นต่อการแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น ซึ่งพรรคการเมืองเป็นพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา การรวมกลุ่มเป็นพื้นที่ในการต่อสู้เพื่อแสดงอุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้รับที่นั่งในรัฐสภา การรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาของอินโดนีเซียเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 1956 เพราะมีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 1955 ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นอินโดนีเซียมีการปกครองในรูปแบบของระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภาในช่วงต้นสิ้นสุดลงในช่วงปลายทศวรรษ 1950 เมื่อประธานาธิบดีสุการ์โนสถาปนายุคประชาธิปไตยแบบชี้นำขึ้นมา การทำงานของรัฐบาลในรัฐสภาจึงถูกยกเลิกในปี 1958 พรรคการเมืองใหญ่สุดอย่างพรรคมัซยูมี (Masyumi) ถูกสั่งห้ามในปี 1960 ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) ที่ยังมีอิทธิพลอยู่ในยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ⁴⁴ แม้ว่าระบบรัฐสภาจะมีระยะเวลาเพียงสั้น ๆ แต่หลังจากการเลือกตั้งมีสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในรัฐสภา ได้มีการจัดกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

⁴² Suparto, “Pengujian UU no. 27 tahun 2009 dan UU no. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) sebagai upaya DPD untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya,” *UIR Law Review* vol. 01 nomor 01 (April 2017), pp. 13-24.

⁴³ Fahmi Hasan AL. *Muhdar, Kedudukan dan Wewenang fraksi di Dewan Perwakilan rakyat daerah*, (Studi di DPRD kota Mataram Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2021).

⁴⁴ Ulla Fioma and Dirk Tomsa, “Parties and Factions in Indonesia: The effects of historical Legacies and institutional Engineering,” *The ISEAS Working Paper Series*, Yusof Ishak Institute. no. 01 (May 2017).

อินโดนีเซียเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 1956 โดยแต่ละกลุ่มมีการชูอุดมการณ์ความคิดแตกต่างกัน คือ กลุ่มที่เน้นแนวคิดทางศาสนา กลุ่มความคิดทางการเมืองและกลุ่มอุดมการณ์ชาตินิยม มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่เน้นแนวคิดทางศาสนา มีดังนี้

1. *กลุ่มมัস্যุมิ (Masyumi)* เป็นกลุ่มที่ชูแนวทางรัฐอิสลาม (Islamic State) ถือกำเนิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกลุ่มมัস্যุมิได้รวบรวมและสร้างความเป็นเอกภาพขององค์กรอิสลามทั้งหมดไว้ และเริ่มขยายการเคลื่อนไหวทางการเมืองจนกลายเป็นพรรคการเมืองในยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำ (Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia หรือ Council of Indonesian Muslim Association) แต่ท้ายที่สุด พรรคมัস্যุมิก็ถูกสั่งยุบพรรคในปี 1960 เนื่องจากพรรคมัস্যุมิมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ขัดแย้งกับอุดมการณ์การทำงานของประธานาธิบดีสุการ์โน ซึ่งก่อนหน้านั้นพรรคมัস্যุมิเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทค่อนข้างสูงในรัฐสภา เพราะได้รับเสียงเลือกตั้งมากที่สุดคู่กับพรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (PNI) ด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนทำให้กลุ่มมัস্যุมิเป็นกลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่สามารถรวบรวมคนที่นับถือศาสนาอิสลามได้จำนวนมาก

2. *กลุ่มนาห์ดาตุล อุลาม่า (Nahdlatul Ulama หรือ NU)* สมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรค Partai Nahdlatul Ulama (NU) ก่อตั้งในปี 1926 เป็นกลุ่มที่เน้นสอนหลักคำสอนศาสนาอิสลามและเน้นวิถีอิสลามแบบดั้งเดิมของชาวอินโดนีเซีย

กลุ่มความคิดทางการเมือง เช่น

1. *กลุ่ม PKI* สมาชิกของกลุ่มมาจากพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia : PKI) เป็นพรรคที่ถูกตั้งขึ้นตามอุดมการณ์ทางการเมืองฝ่ายซ้าย ในยุคประชาธิปไตยแบบชี้นำพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากประธานาธิบดีสุการ์โน

2. *SOBSI (Central Organization of Indonesian Workers)* เป็นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่เกิดจากการรวมตัวกันเพื่อสหภาพแรงงานของอินโดนีเซีย เป็นการต่อสู้เพื่อสวัสดิการของแรงงานในอินโดนีเซีย

3. *BTI (Indonesian Peasant Front)* เป็นกลุ่มที่รวมมวลชนชาวนาที่เชื่อมต่อหรือมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย

กลุ่มอุดมการณ์ชาตินิยม เช่น

1. *กลุ่ม PNI (Indonesian Nationalist Party)* สมาชิกมาจากพรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย (Partai Nasional Indonesia) เป็นพรรคที่ก่อตั้งโดยประธานาธิบดีสุการ์โน โดยมีอุดมการณ์หลักเรื่องชาตินิยม

2. *กลุ่ม PIR (Unity of Greater Indonesia Party)* สมาชิกของกลุ่มนี้เป็นสมาชิกของพรรคแห่งชาติอินโดนีเซีย ได้ออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่ในปี 1948 และได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองในรัฐสภาโดยเน้นอุดมการณ์ชาตินิยม จะเห็นได้ว่ารัฐสภาอินโดนีเซียในช่วงเริ่มต้นเต็มไปด้วยความหลากหลายของผู้คนที่เข้ามาทำงานในรัฐสภาจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในรัฐสภา แม้ว่าบางกลุ่มจะเป็นกลุ่มเล็ก ๆ แต่ค่อนข้างมีอิทธิพลต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงภายในรัฐสภา ฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบและถ่วงดุล เช่น กลุ่มมัস্যุมิเป็นกลุ่มการเมืองที่รวมกลุ่มคนมุสลิมใหญ่สุดและผู้นำส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก มีข้อเสนอที่จะทำให้เป็นสังคมมุสลิมแบบสมัยใหม่ ดังนั้นจึงทำให้รัฐสภาอินโดนีเซียในช่วงแรกค่อนข้างขาดเสถียรภาพเนื่องจากความหลากหลายทางอุดมการณ์ทางการเมืองในรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติ

บัญญัติ การขาดประสบการณ์ทางการเมืองของผู้นำและสมาชิกรัฐสภา⁴⁵ กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นมาในยุคชาตินิยมและยุคประชาธิปไตยแบบชั้นนำ คือ ตั้งตามอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน เป็นกลุ่มตัวแทนผลประโยชน์แต่ละกลุ่มอุดมการณ์ และสมาชิกในพรรคยังมีการจัดกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเพื่อทำงานส่งเสริมสนับสนุนควบคู่กันไปด้วย

ตามหลักแล้วนั้นรัฐสภามีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการตรากฎหมาย ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่หลักสำคัญ คือ การไต่ถาม การตีความ การอภิปรายถึงนโยบายของรัฐบาลและเรื่องสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ โดยการรวมกลุ่มภายในรัฐสภามีขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รวมไปถึงการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยของฝ่ายบริหาร โดยเลือกจากความสนใจของแต่ละบุคคลจนนำไปสู่การรวมกลุ่มเดียวกัน แต่ละกลุ่มจะมีการรวบรวมข้อมูล และมีการอภิปรายถึงปัญหาและนำเสนอต่อรัฐสภา (working meeting) แต่ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองในยุคเริ่มต้นของอินโดนีเซียที่มีความลุ่ม ๆ ดอน ๆ ส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยของอินโดนีเซียต้องชะงักงัน และประเทศอินโดนีเซียตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 32 ปี

ยุคระเบียบใหม่เริ่มต้นในปี 1966 นายพลสุฮาร์โตทำการยึดอำนาจพร้อมสถาปนายุคระเบียบใหม่รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 1971 มีเพียง 10 พรรคเข้าร่วม คือ พรรคกอลคาร์ (Golkar) ที่รวมสมาชิกจากกองทัพและตำรวจ, พรรคสหพัฒนาการ (PPP) เน้นแนวคิดแบบอิสลาม และพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (PDI) โดยมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคริสเตียน กลุ่มการเมืองที่มีบทบาทคือ กลุ่มกอลองกัน คาร์ยา (Golongan Karya) หรือ สมาชิกจากพรรคกอลคาร์ (Golkar) เป็นกลุ่มที่รวบรวมสมาชิกจากหลากหลายอาชีพ เช่น ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ แรงงาน ศิลปิน เป็นต้น ต่อมากลุ่มกอลคาร์ได้เปลี่ยนสถานะจากองค์กรเอกชนมาสู่การเป็นพรรคการเมือง จากระบบหลายพรรคการเมืองในยุคก่อนหน้านี้ รัฐบาลในยุคระเบียบใหม่ได้ออกกฎหมายควบคุมพรรคการเมือง จนส่งผลทำให้เหลือเพียง 2 พรรคการเมืองเท่านั้นที่มีบทบาทในยุคระเบียบใหม่ สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาก็แทบไม่มีบทบาท เพราะระบบการควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายบริหารของรัฐบาลสุฮาร์โต ทำให้บทบาทของรัฐสภา และพรรคการเมืองอื่น ๆ ถูกทำให้หายไปจากวงการเมืองอินโดนีเซีย

ความมีชีวิตชีวาของการเมืองอินโดนีเซียกลับมาคึกคักอีกครั้งหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ พร้อมทั้งกลุ่มการเมืองในรัฐสภาก็เริ่มกลับมามีบทบาทชัดเจนอีกครั้งในปี 1998 ซึ่งเป็นปีแห่งการสิ้นสุดยุคสุฮาร์โตและเป็นการเริ่มต้นกระบวนการสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง หลังจากอินโดนีเซียต้องเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศล่มสลาย นักศึกษา ประชาชนเรือนแสนลุกฮือกันประท้วงต่อต้านประธานาธิบดีสุฮาร์โต เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทุกภาคส่วนทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในอินโดนีเซีย ทั้งการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง การได้มาซึ่งประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น การทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอย่างเหมาะสมโดยสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ซึ่งทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันทางการเมืองและมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางการเมืองและขับเคลื่อนนโยบายของประเทศ

⁴⁵ Miriam S. Budiadjo, "The Eastern Surver : American institute of Pacific relations," *The Provisional Parliament of Indonesia* February Vol. xxv no.2. (1956), pp. 17-23.

การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองในยุคปฏิรูปที่ผ่านการรับรองในเดือนมกราคมปี 1999 มีพรรคการเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้นจำนวนมาก โดยประธานาธิบดีฮาบีบีได้ให้สัญญาว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค จึงกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองของอินโดนีเซียที่แท้จริง กุญแจสำคัญ คือ การเป็นอิสระมากขึ้นในการก่อตั้งพรรคการเมืองโดยจำกัดว่าต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 50 คน ในการก่อตั้งพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองมากถึง 184 พรรคการเมือง และมี 141 พรรคการเมืองที่ได้รับการรับรองเป็นนิติบุคคล⁴⁶ พรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้งได้ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการสร้างพลังของการรวมกลุ่ม ดังนั้น การรวมกลุ่มตามระบบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในยุคปฏิรูป และมีการเปลี่ยนแปลงมาตลอดในรูปแบบของการรวมกลุ่ม รูปแบบของการนำเสนอความคิดต่อสาธารณชน การรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนความเห็นหรือนโยบายต่าง ๆ ปัจจุบันนี้การรวมกลุ่มมีขนาดใหญ่มากขึ้นและมีบทบาทมากขึ้น⁴⁷

เมื่ออินโดนีเซียกลับมาใช้ระบบหลายพรรคการเมือง แนวคิดเรื่องการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาได้กลับมามีบทบาทมากขึ้น จากการเลือกตั้งในปี 1999 พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาได้ร่วมมือกันจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะร่วมมือกันอย่างน้อย 2 พรรค หรือมากกว่านั้นหรือบางครั้งเป็นการรวมตัวของพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว การจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อีกทั้งกลุ่มการเมืองยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของพรรคเพื่อดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของพรรคเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การจัดทำกฎหมาย โดยแต่ละกลุ่มการเมืองจะทำหน้าที่และรับผิดชอบต่อหน้าที่ของสมาชิกและรายงานผลการปฏิบัติงานสู่สาธารณะ ในรัฐสภามีการแบ่งกลุ่มสมาชิกพรรคการเมืองออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามความสนใจของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากข้อพิพาทของสมาชิกภายในพรรคหรือความคิดที่ไม่ตรงกันของสมาชิกพรรคการเมือง มักนำไปสู่การละทิ้งพรรคเพื่อไปหาพรรคใหม่หรือต้องการหากกลุ่มที่มีแนวคิดเดียวกัน ดังนั้นการรวมกลุ่มทางการเมืองจึงเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดสำหรับสมาชิกรัฐสภา

การรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเกิดขึ้นจำนวนมากไม่ต่างกับจำนวนพรรคการเมืองใหม่ที่ผุดขึ้นมา หากย้อนกลับไปจะพบว่าการเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มการเมืองในรัฐสภาอยู่ตลอดเวลา มีบางกลุ่มที่ในปัจจุบันได้ถูกยกเลิกและบางกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกภายในกลุ่ม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่ม PDIP มีสมาชิก 153 คน เป็นกลุ่มที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : PDIP) เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยเมกาวตี ซูการ์โนบุตรี (Megawati Sukarnoputri) โดยอุดมการณ์หลักของกลุ่มนี้คือ เน้นหลักปรัชญาศีล (Pancasila) ให้เป็นแนวทางหลักในการขับเคลื่อนประเทศ

2. กลุ่มกอลคาร์ (Golkar) มีสมาชิก 120 คน หรือ karya Pembangunan faction สมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคกอลคาร์ (Partai Golong Karya) กลุ่มกอลคาร์ไม่เคยมีสถานะเป็นพรรคการเมือง จนกระทั่งในปี

⁴⁶ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, “พรรคการเมืองอินโดนีเซีย : จากการต่อสู้เพื่อเอกราชสู่การพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ,” ใน *ทิศพรรคการเมือง : หลากมุมมอง หลายประเทศ*, วุฒิสภา ตันโซย และคณะ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2565) น. 105 – 112.

⁴⁷ Rath Adiputri, “The empowerment of parliament in the transition from an authoritarian to a democratic regime: Indonesian experiences and problems,” *Parliaments, Estates & Representation*, Routledge, vol. 38 No. 1 (2018).

1999 ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองอย่างถูกต้อง ซึ่งสมาชิกของกลุ่มนี้จะเป็นทหาร และตำรวจเป็นหลัก

3. กลุ่ม PPP มีสมาชิก 58 คน สมาชิกมาจากพรรคสหพัฒนาการ (Partai Persatuan Pembangunan : PPP) เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดหลักเรื่องอิสลาม

4. กลุ่ม PKB มีสมาชิก 55 คน สมาชิกมาจากพรรคการตื่นตัวแห่งชาติ (Partai Kebangkitan Bangsa : PKB) เป็นกลุ่มที่มีอุดมการณ์สายกลาง ไม่เน้นเรื่องอิสลาม หรือความเป็นชาตินิยม

5. กลุ่มปฏิรูป (Reform) มีสมาชิก 41 คน เป็นกลุ่มที่แยกตัวมาจากพรรคสหพัฒนาการ (PPP) เนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน โดยมารวมกับสมาชิกจากพรรคขบวนการอินโดนีเซียยิ่งใหญ่ (Partai Gerakan Indonesia Raya : Gerindra) ซึ่งกลุ่มนี้จะเน้นความเป็นอิสลามสมัยใหม่

6. กลุ่ม PBB มีสมาชิก 13 คน เป็นกลุ่มจากสมาชิกเดิมของพรรคมัสนูมิที่ถูกสั่งห้ามโดยประธานาธิบดี สุการ์โน จนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมือง โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อสนับสนุนให้มีการใช้กฎหมาย ชารีอะห์ (Sharia law) และต้องการให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติอินโดนีเซีย

7. กลุ่ม Indonesian National Unity (KKI) มีสมาชิก 12 คน

8. กลุ่ม Perserikatan Daulatul Ummah (PDU) มีสมาชิก 9 คน เป็นการรวมกลุ่มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่ชนะการเลือกตั้งเข้าไปมีบทบาทในรัฐสภา ได้แก่ ตัวแทนจากพรรค Partai Nahdlatul Ummat, พรรค Partai Kebangkitan Ummat, พรรค Partai Syarikat Islam Indonesia, พรรค Partai Daulat Rakyat, และพรรค Partai Politik Islam Indonesia กลุ่มนี้จะเน้นการสนับสนุนให้มีการใช้กฎบัตรจาการ์ตา (Piagam Jakarta)⁴⁸ โดยต้องการให้หลักการในกฎบัตรจาการ์ตาถูกบังคับใช้เป็นมาตรา 29 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอิสลาม ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่มีการรวมสมาชิกจากหลายพรรคการเมืองเข้าไว้ด้วยกัน

9. กลุ่ม TNI/POLRI มีสมาชิก 38 คน มาจาก Tentara Nasional Indonesia เป็นชื่อจากกองกำลังติดอาวุธของอินโดนีเซีย โดยสมาชิกส่วนใหญ่มาจากกองทัพและตำรวจ ในยุคระเบียบใหม่กรมตำรวจ (Polri) ได้รวมเป็นหนึ่งเดียวกับกองทัพอินโดนีเซียโดยเรียกสั้น ๆ ว่า ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) และค่อนข้างมีบทบาทในกิจกรรมทางการเมือง แต่เมื่ออินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูป มีความพยายามในการลดบทบาทของทหารและตำรวจจากการเมือง แต่ยังมีข้าราชการทหารและตำรวจยังเข้าไปเล่นการเมือง และจัดตั้งกลุ่มการเมืองในรัฐสภาโดยใช้ชื่อว่า “TNI Fraksi”

กลุ่มการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองในรัฐสภาในการดำเนินนโยบาย ดูดซับความต้องการของสาธารณชนโดยนำไปสู่การออกแบบนโยบายและร่างกฎหมาย แม้ว่ากลุ่มการเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง แต่กลุ่มการเมืองจะมีความคล่องตัวสูงกว่าพรรคการเมืองในการประสานผลประโยชน์แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองเป็นหน่วยเล็ก ๆ อีกหน่วยงานที่ก่อเกิดและดำรงอยู่ภายใต้

⁴⁸ กฎบัตรจาการ์ตาเป็นเอกสารที่ออกแบบโดยคณะกรรมการตรวจสอบสำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อความเป็นอิสระ (BPUPK) ในวันที่ 22 มิถุนายน ปี 1945 โดยเนื้อหาจะเน้นเรื่องการประนีประนอมและข้อผูกมัดสำหรับชาวมุสลิมในการปฏิบัติตามกฎหมายอิสลาม (ชารีอะห์) ซึ่งต่อมาถูกปรับยกเลิกและเปลี่ยนมาเป็นปัญจศีล (Pancasila)

ระบบพรรคการเมือง โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองจึงล้วนมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

ตั้งแต่อินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูปมีการให้อิสระแก่สมาชิกพรรคการเมืองของอินโดนีเซียมากขึ้น จนเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน ไม่ว่าจะพรรคการเมืองจะมีอุดมการณ์แบบใดก็ตาม ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจน คือ พรรคกอลคาร์ (Golkar) สมาชิกส่วนใหญ่เป็นทหารแต่ก็ยังให้อิสระแก่สมาชิกพรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง เข้าไปในรัฐสภา สามารถเลือกสังกัดกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาได้ตามประเด็นที่สนใจ ซึ่งสมาชิกพรรคกอลคาร์มีการจัดกลุ่มตามความสนใจโดยร่วมกันก่อตั้งกลุ่มการเมืองที่เรียกว่ากลุ่มแห่งการพัฒนา (Karya Pembangunan fraksi) จะเห็นได้ว่าระบบอุปถัมภ์ที่มีอิทธิพลในพรรคการเมือง ยังอนุญาตให้สมาชิกพรรคมีการรวมกลุ่มเพื่อกระบวนในการสร้างข้อมูลและนำเสนอข้อมูล การรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากหลากหลายพรรคในระบบรัฐสภาอินโดนีเซีย เพราะเชื่อว่าเป็นการให้อิสระในการคิดและการวิพากษ์ โดยปราศจากความคิดครอบงำจากพรรคต้นสังกัด ซึ่งจะมีผลต่อการเสนอร่างกฎหมายและนโยบายการทำงานได้

ในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของอินโดนีเซียนั้น มีสถาบันทางการเมือง 2 แห่งที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อน คือ สภาที่ปรึกษาประชาชน หรือรัฐสภา The People's Consultative Assembly หรือ Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) และ สภาผู้แทนราษฎร The House of Representatives of The Republic of Indonesia หรือ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) รัฐสภา ถือเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญ เพราะรัฐสภาอินโดนีเซียได้เปลี่ยนหน้าที่จากตรายางประทับไปสู่การเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงและถือเป็นตัวแทนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตย

รัฐสภาอินโดนีเซียเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน เป็นศูนย์กลางของสถาบันการเมืองที่ถูกคาดหวังให้กลายเป็นพื้นที่ต่อสู้และเป็นสนามแห่งการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองของประเทศ ตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองในปี 1997 เป็นต้นมา รัฐสภาจึงกลายเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและมีส่วนในการขับเคลื่อนการเมืองแบบประชาธิปไตยให้ปรากฏแก่อินโดนีเซีย รัฐสภาอินโดนีเซียไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงตราประทับแต่กลายเป็นสัญลักษณ์ทางอำนาจทางการเมือง ที่เน้นการต่อสู้ และเป็นตัวแสดงทางสังคมและการเมืองของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่างกฎหมายและประชาชนอินโดนีเซีย รัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติได้กลายเป็นร่างหลักในการสร้างนโยบายและเป็นตัวแทนของภาคประชาชน⁴⁹ จนกระทั่งในปี 2004 ที่อินโดนีเซียมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งเป็นอดีตนายทหารอย่างซูซิโล บัมบัง ยูโตโยโน หรือที่มักเรียกสั้น ๆ ว่า SBY จากพรรคประชาธิปไตย หรือ Democratic Party (Partai Demokrat : PD) เพราะซูซิโลเป็นนายทหารสายปฏิวัติจึงเหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปการเมืองและลดบทบาทของกองทัพในการเมือง ด้วยเหตุนี้ นายพลซูซิโล บัมบัง ยูโตโยโน จึงได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขบทบาทของกองทัพ (dwifungsi) ในการประชุมกองทัพที่เมืองบันดุงในปี 1998 เพื่อให้

⁴⁹ Sanidjar Pebrihariati.R, "The Authority of People Consultative Assembly by Subsequent of the amendment of the 1945 constitution of the Republic of Indonesia," *Yustitsia*, vol.6 No.3 (September – December 2017) pp. 681-693.

สถานะของกองทัพมีความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทว่าแนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับ แต่อย่างไรก็ตามถือว่าจุดเริ่มต้นในการลดบทบาทของกองทัพทางด้านการเมือง⁵⁰

ก่อนหน้าการปฏิรูปการเมืองในอินโดนีเซีย รัฐสภาของอินโดนีเซียถูกครอบงำโดย 5 พรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (PDI), พรรคกอลคาร์ (Golkar), พรรคการตื่นตัวแห่งชาติ (PKB), พรรคพัฒนาการ (PPP) และพรรคอาณัติแห่งชาติ (PAN) แต่เมื่อมีการแบ่งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา โดยมีการรวมสมาชิกจากพรรคการเมืองเล็ก ๆ อื่นเข้าร่วมกลุ่มด้วย จากเดิมกำหนดขั้นต่ำสมาชิกในการรวมกลุ่มอย่างน้อย 10 คน แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น 13 คน⁵¹ โดยอนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มการเมือง (fraksi) โดยมีทั้งหมด 9 กลุ่ม ซึ่งในปัจจุบันมี 17 พรรคการเมืองที่เข้าไปในรัฐสภา การรวมกลุ่มทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในรัฐสภาน้อย สามารถใช้สิทธิใช้เสียงลงมติในสภาได้ ไม่เป็นการผูกขาดหรือต้องเป็นไปตามมติของพรรคที่มีสมาชิกจำนวนมากเท่านั้นที่สามารถครองเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ จากการเลือกตั้งในปี 2004 มีสมาชิกจาก 16 พรรคการเมืองได้รับเลือกเข้ามาในสภา จนนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มการเมืองทั้งหมด 10 กลุ่ม โดยจะปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ปี 2004 – 2009 ซึ่ง 4 กลุ่มแรกเป็นกลุ่มการเมืองดั้งเดิม ดังนี้

1) Fraksi Partai Golkar (FPG) เป็นการรวมตัวของพรรคการเมืองต่อสู้แห่งชาติ (Partai Karya Peduli Bangsa : PKPB) และพรรคกอลคาร์ (Golkar)

2) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)

3) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) และ

4) Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)

ส่วนอีก 6 กลุ่มเป็นกลุ่มใหม่ที่เพิ่งถูกจัดตั้ง โดยเป็นการรวมกันของสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่ชนะการเลือกตั้งในปี 2004 คือ

1) Fraksi Partai Demokrat (FPD)

2) Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)

3) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS)

4) Fraksi Bintang Reformasi (FBR)

5) Fraksi Partai Damai Sejahtera และ

6) Fraksi Bintang Peloper Demokrasi (FBPD) เป็นการรวมตัวของพรรค Partai bulan bintang, พรรค Partai Pelopor, Partai PDK, พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย และ พรรค PNI Marhaenisme จะเห็นได้ว่าการจัดกลุ่มของแต่ละพรรคการเมืองสู่การเป็นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นไปตามข้อกำหนดของข้อบังคับของรัฐสภา เช่น จำนวนสมาชิกของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาต้องอย่างน้อย 13 คน ถ้าพรรคไหนขาดหรือไม่ครบ 13 คนจะต้องไปรวมกับพรรคอื่นเพื่อจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้

⁵⁰ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, อินโดนีเซีย : พรรคการเมืองและการเลือกตั้งจากอดีตสู่ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2563), น. 69.

⁵¹ Stephen Sherlock, *Struggling to Change : The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi (A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Centre for democratic institutions (January 2003).*

สมาชิกจากพรรค PBB, PP, PDK ต้องรวมตัวกันเป็นหนึ่งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา คือ Fraksi Bintang Peloper Demokrasi (FBPD) ส่วนพรรค PKPB ไปรวมกับ Fraksi Partai Golkar (FPG)

การรวมกลุ่มในรัฐสภาถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในรัฐสภาอินโดนีเซีย เพราะเป็นการรวมความหลากหลายของสมาชิกภายในกลุ่มโดยมีมุมมองทางการเมืองที่เข้ากันได้ สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องสังกัดกลุ่มการเมืองอย่างน้อย 1 กลุ่ม กลุ่มการเมืองทำหน้าที่ประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงานของสมาชิกรัฐสภาให้มากขึ้น กลุ่มการเมืองต้องรับผิดชอบสำหรับการประเมินผลงานของสมาชิกและรายงานผลดังกล่าวต่อสาธารณะ ในปี 2009 ระบบการรวมตัวของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐสภาเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น พรรคการเมืองหลายพรรคพยายามปรับตัวและยอมรับความแตกต่างที่หลากหลายของบุคคลในพรรคมากขึ้น การรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียนั้นจะไม่ถูกรวบงำโดยกลุ่มผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลภายในพรรคต้นสังกัดเท่านั้น การรวมกลุ่มในอินโดนีเซียค่อนข้างมีผลต่อสถานะและบทบาทของพรรคการเมือง การรวมกลุ่มภายในรัฐสภาเพื่อสร้างอำนาจต่อรองที่มากกว่า การรวมกลุ่มนำไปสู่เป้าหมายของนโยบายที่ถูกนำเสนออย่างชัดเจนและได้รับการยอมรับ ในรัฐสภาอินโดนีเซียการรวมกลุ่มเกิดจากความสนใจร่วมกันมากกว่าการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง⁵²

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดในวันที่ 17 เมษายน ปี 2019 เป็นครั้งแรกของการเมืองอินโดนีเซียที่มีการเลือกประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภา (MPR) ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (DPR) และสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค (DPRD) พร้อมกัน ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนี้มีพรรคการเมืองกว่า 60 พรรคมีส่วนร่วมในการแข่งขันการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 9 พรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคอีก 10 พรรคการเมือง ทำให้เกิดการจัดกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค โดยกลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี 2019 – 2024 มีทั้งหมด 9 กลุ่มการเมือง มีสมาชิกทั้งสิ้น 575 คน ดังนี้

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan หรือ Indonesian Democratic Party of Struggle Faction (FPDIP) มีสมาชิก 128 คน สมาชิกของกลุ่มมาจากพรรค Demokrasi Indonesia Perjuangan
2. Fraksi Partai Golongan Karya หรือ Golkar Party Faction (FPG) มีสมาชิก 85 คน มาจากพรรค Golkar
3. Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya หรือ Great Indonesia Movement Party Faction (FGERINDRA) มีสมาชิก 78 คน มาจากพรรค Gerakan Indonesia Raya
4. Fraksi Partai Nasdem (FNASDEM) หรือ National Democrat Party Faction มีสมาชิก 59 คน มาจากพรรค Nasdem
5. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa หรือ National Awakening Party Faction (FPKB) มีสมาชิก 58 คน มาจากพรรค Kebangkitan Bangsa
6. Fraksi Partai Demokrat หรือ Democrat Party Faction (FPD) มีสมาชิก 54 คน มาจากพรรค Demokrat

⁵² Ulla Fioma and Dirk Tomsa, Parties and Factions in Indonesia: The effects of historical Legacies and institutional Engineering.

7. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera หรือ Prosperous Justice Party Faction (FPKS) มีสมาชิก 50 คน มาจากพรรค Keadilan Sejahtera

8. Fraksi Partai Amanat Nasional หรือ National Mandate Party Faction (FPAN) มีสมาชิก 44 คน มาจากพรรค Amanat Nasional

9. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan หรือ United Development Party Faction (FPPP) มีสมาชิก 19 คน มาจากพรรค Persatuan Pembangunan

ในสภาผู้แทนราษฎรปี 2019 – 2024 มี 9 พรรคการเมืองมีที่นั่งในรัฐสภาตามเกณฑ์การเลือกตั้งของรัฐสภา (PT) คือ คะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศ 4% จึงเป็นเหตุผลให้มีสมาชิกจาก 9 พรรคการเมืองเท่านั้นที่เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา ซึ่งทั้ง 9 พรรคได้จัดตั้งกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเป็นของตนเอง โดยไม่ได้รวมกับสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่น ซึ่งจะแตกต่างกับกลุ่มการเมืองของสมาชิกผู้แทนภูมิภาค เพราะสภาผู้แทนภูมิภาคเป็นตัวแทนจาก 34 จังหวัด มีสมาชิกมากกว่า 500 และทุกพรรคที่ได้รับที่นั่งโดยไม่ได้ถูกกำหนดแบบสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะจัดตั้งกลุ่มการเมืองและสมาชิกบางคนของสภาผู้แทนภูมิภาคก็มีร่วมกลุ่มการเมืองด้วยเช่นกัน

โดยสามารถสรุป ได้ดังนี้

Fraksi dalam Indonesian House of Representative		
Nama Fraksi	Parliament Member	Percentage
Fraction of Indonesian Democratic Party of Struggle	128	19,33
Fraction of Golongan Karya Party	85	12,31
Fraction of Great Indonesia Movement Party	78	12,57
Fraction of National Democratic Party	59	9,05
Fraction of Democratic Party	54	7,77
Fraction of Prosperous Justice Party	50	8,21
Fraction of National Mandate Party	44	6,84
Fraction of United Development Part	19	5,52
Parliament Member Total	575	100,0

ที่มา : Farisa, F.C. (2019) Hasil Lengkap Perolehan Kursi DPR 2019 – 2024. Kompas.com.1.

สำหรับสมาชิกจากสภาผู้แทนภูมิภาค (DPD) เป็นสถาบันใหม่ที่มีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2004 โดยเป็นตัวแทนจากจังหวัดละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 148 คน มีหน้าที่เสนอแนะ พิจารณาก่อนกรอกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอันเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาค สร้างสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น การจัดการแบ่งแยกหรือการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และความสมดุลทางการเงินระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และกำหนดให้มีหน้าที่เพื่อดูแลรับผิดชอบกิจการภายในท้องถิ่น รวมถึงตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ โดยสภาผู้แทนระดับ

ภูมิภาคมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เรียกว่า Dewan Perwakilan Rakyat Daerah : DPRD ซึ่งสภาผู้แทนระดับภูมิภาคถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าภูมิภาคต่าง ๆ ได้รับการเคารพและมีฐานะเท่าเทียมกับรัฐส่วนกลาง ใช้แนวคิดคล้ายคลึงกับประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุปสภาผู้แทนระดับภูมิภาคเป็นสถาบันตัวแทนประชาชนจากทุกจังหวัดของอินโดนีเซียอันเป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และเมืองของอินโดนีเซีย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคจะเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาในฐานะตัวแทนจากภูมิภาค โดยต้องสังกัดพรรคการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งจะมีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองภายในรัฐสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคจำนวน 128 คน มีทั้ง 8 กลุ่มการเมืองในรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชนในส่วนของภูมิภาค ซึ่งในข้อบังคับของรัฐสภาได้มีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคต้องมาจากพรรคการเมืองและเมื่อขณะการเลือกตั้งต้องสังกัดกลุ่มการเมืองในรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภามีสมาชิกไม่น้อยกว่า 13 คน และแต่ละกลุ่มการเมืองจะมีสมาชิกมาจากพรรคการเมืองเดียวกันทั้งหมดหรือมาจากหลายพรรคการเมืองก็ได้ โดยบทบาทหน้าที่ของกลุ่มการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค มีอำนาจไม่ต่างกันมากนัก คือการตั้งกระทู้ถาม การแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมหรือนโยบายของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้กลุ่มการเมืองในรัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการลงประชามติภายในรัฐสภาด้วยเช่นกัน

3.5 ข้อระเบียบเกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

รัฐสภาอินโดนีเซียเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค เรียกรวมกันว่าสมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาประชาชน การตรากฎหมายจึงถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา อำนาจหน้าที่สำคัญในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญอินโดนีเซียได้กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างต้องถูกตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกันได้โดยวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และการตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยต้องมีกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

สำหรับรัฐสภาอินโดนีเซียมีความพิเศษในแง่ที่กระบวนการรัฐสภาได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรของอินโดนีเซียอันเป็นเอกลักษณ์หนึ่งของรัฐสภาอินโดนีเซีย เพราะเป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าไปมีที่นั่งในรัฐสภาเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภารูปแบบหนึ่ง โดยในแต่ละกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองหลายพรรคหรืออาจเป็นพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว มีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่ม และหลังจากนั้นจะมีการจัดสรรเข้าไปเป็นกรรมาธิการในคณะต่าง ๆ ซึ่งก็จัดสรรตามความเชี่ยวชาญของแต่ละคน ซึ่งทำให้แต่ละกรรมาธิการสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนเพียง 11 คณะ แต่ละคณะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้าง แต่หากมีการ

แบ่งความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญของกรรมาธิการแล้วจะทำให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมาธิการเป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ทั้งนี้กลไก การทำงานของกลุ่มการเมืองทำให้กลไกการทำงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพและเป็นการเสริมสร้าง ประชาธิปไตย ดังนั้นตามภารกิจงานหลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การเสนอร่างกฎหมายและ การพิจารณาอย่างละเอียดถึงนโยบายของรัฐ โดยอาศัยกลุ่มการเมืองภายในรัฐสภาทั้ง 9 กลุ่มและ คณะกรรมาธิการทั้ง 11 คณะ ในการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมาธิการแต่ละคณะ หากกลุ่มการเมืองใดมี จำนวนสมาชิกในกลุ่มการเมืองมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการตามไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรคนใดได้รับเลือกเป็นประธาน กลุ่มการเมืองจะมีสิทธิได้รับผู้ช่วยปฏิบัติงานเพิ่มจากเดิมอีก 1 คน นอกจากนี้กลุ่มการเมืองยังมีบทบาทในการเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เลือกเป็นประธานสภาและหรือรองประธานสภาได้อีกด้วย

ประชาธิปไตยของอินโดนีเซียมีพื้นฐานมาจากหลักปรัชญาและรัฐธรรมนูญปี 1945 แม้ว่า ในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มการเมืองในฐานะกลุ่มคนหรือองค์กรที่สำคัญ ในรัฐสภา กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาไม่ได้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้รัฐสภา มีความสมบูรณ์ แต่เป็นกลไกหนึ่ง ที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ มีอำนาจและสิทธิในฐานะสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงกลายเป็นส่วนประกอบที่มีความสำคัญสำหรับรัฐสภาและพรรคการเมือง ที่กำหนดผลประโยชน์ของพรรคการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลไกการทำงานของแต่ละกลุ่ม การเมืองจึงถูกกำหนดโดยแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเอง เช่น ทิศทางการกำหนดเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการเสนอนโยบายสาธารณะต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่มีมาตรฐานเดียวกันที่ระบุถึงอำนาจ หน้าที่ของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่ชัดเจน⁵³ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 ปี 2014 คือ กฎหมายฉบับที่ 13 ปี 2019 ที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาค (MPR, DPR, DPRD หรือที่ เรียกว่า MD 3) มีการเพิ่มบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบตัวแทนของประชาชน และมีการแก้ไขเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา และกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับที่ 2 ปี 2011 โดยระบุ ว่า พรรคการเมืองต้องได้รับการเลือกตั้งทั่วไปก่อนจะมาเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และสมาชิกสภานิติบัญญัติจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอย่างน้อย 1 กลุ่ม ซึ่งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นกลุ่มสมาชิกจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา มีหน้าที่สนับสนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร
3. สมาชิกทุกคนต้องเป็นสมาชิกกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

⁵³ Fais Ramadani, “Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD,” p. 10.

4. กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีหน้าที่ประสานงานกิจกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสนับสนุนการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด⁵⁴

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะไม่มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกลุ่มการเมือง แต่ตำแหน่งหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายหมายเลข 17 ที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาประชาชน (MPR), สภาผู้แทนราษฎร (DPR), สภาผู้แทนภูมิภาค (DPD) ได้อธิบายถึงแนวคิดของการมีกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ตามมุมมองทางกฎหมายของสถาบันแห่งรัฐ ไว้ว่ากลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา หรือ fraksi คือ กลุ่มสมาชิกที่ถูกกำหนดตามพรรคการเมืองจากการเลือกตั้งทั่วไป อำนาจของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาถูกกำหนดขึ้นตามข้อบังคับรัฐสภา (Peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat)⁵⁵ โดยมีรายละเอียดดังนี้

บทที่ 5 กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ตำแหน่งและองค์ประกอบ

มาตรา 14 (Article 14) การจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ตามข้อกำหนดนี้จะต้องเป็นอิสระและสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานและส่งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ที่ผูกพันกับสิทธิและอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 15 (Article 15) แต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 13 คน

มาตรา 16 (Article 16)

- 1) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นรูปแบบการจัดตั้งจากพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป
- 2) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปอย่างน้อย 13 คน รวมกับสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่น

3) สมาชิกรัฐสภาทุกคนต้องมี 1 กลุ่มการเมือง

4) ผู้นำกลุ่มการเมืองในรัฐสภาต้องมีความมุ่งมั่นในประเด็นความสนใจของแต่ละกลุ่มทางการเมือง ส่วนที่ 2 ภาระหน้าที่

มาตรา 17 (Article 17)

1) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาต้องมีภาระหน้าที่ในการประสานงานและสร้างกิจกรรมเพื่อสมาชิกและต้องจ่ายต่อการนำไปใช้ต้องมีอำนาจมากพอในการขับเคลื่อนภารกิจ

2) ตามเงื่อนไขของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ต้องมีการพัฒนาคุณภาพงาน ภาระงาน ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของสมาชิกต่อการนำเสนอต่อรัฐสภา

มาตรา 18 (Article 18) สภาผู้แทนราษฎรจะจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกและงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการทำงานของแต่ละกลุ่มทางการเมือง ตามสัดส่วนของสมาชิกในแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

ในบทที่ 20 (Pasal 20) ดังนี้

1) การจัดตั้งกลุ่มเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามหน้าที่ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

2) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเกิดจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไป มีที่นั่งในสภา

⁵⁴ Fais Ramadani, “Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD,”

⁵⁵ คู่มือเอกสารเพิ่มเติม Rules of Procedure : DPR Published by Secretariat General of the House of Representatives of the Republic of Indonesia 2005.

3) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเกิดจากการรวมตัวกันของพรรคการเมืองตั้งแต่ 2 พรรคขึ้นไปตามที่อ้างถึงในวรรค (2)

4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัด 1 กลุ่มทางการเมือง

5) กลุ่มทางการเมืองมีหน้าที่ประสานงานกิจกรรมของสมาชิกในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงการปรับปรุงความสามารถ ระเบียบวินัย ประสิทธิภาพการทำงาน ของสมาชิกในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่สะท้อนในแต่ละกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎร

6) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสมาชิกและรายงานให้ประชาชนทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

7) ผู้นำของแต่ละกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจะถูกกำหนดโดยสมาชิกภายในกลุ่ม

8) กลุ่มการเมืองในรัฐสภาต้องกำหนดขั้นตอนการทำงานภายในตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทที่ 21 (Pasal 21)

1) กลุ่มการเมืองในรัฐสภาได้รับการสนับสนุนจากสำนักเลขาธิการและผู้เชี่ยวชาญในรัฐสภา

2) เลขาธิการของแต่ละกลุ่มการเมือง ถูกกำหนดโดยเลขาธิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

3) ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่มการเมืองจะต้องมีจำนวนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพิ่มเติมตามสัดส่วนตามจำนวนสมาชิกของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

4) การสรรหาผู้เชี่ยวชาญของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา ต้องดำเนินการโดยผู้นำของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา และรายงานต่อที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5) การสรรหาผู้เชี่ยวชาญตามข้อ 4 เป็นไปตามการแข่งขันทักษะที่กำหนดโดยแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

6) แต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา ต้องยื่นงบประมาณ พร้อมทั้งความต้องการของผู้เชี่ยวชาญแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Badan Urusan Rumah Tanaga)

7) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะส่งข้อเสนอของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน⁵⁶

ตามสิทธิ หน้าที่และอำนาจของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่ถูกบัญญัติในข้อบังคับของรัฐสภา โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจและสิทธิของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้บทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นเรื่องทางยุทธศาสตร์ทางการเมือง มีบทบาททั้งในการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

สถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีผลต่อสิทธิและข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องความเห็นส่วนบุคคล เพราะการดำรงอยู่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นเสมือนองค์กรหนึ่งหรือสาขาหนึ่งของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องสังกัดหนึ่งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ถ้าไม่เช่นนั้นจะมีสิทธิถูกเปิดถอนสิทธิการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นส่วนประกอบ

⁵⁶ Fahmi Hasan Al. Muhdar, *Kedudukan dan Wewenang fraksi di Dewan Perwakilan rakyat daerah (Studi di DPRD kota Mataram)*, (Skrripsi, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram. 2021).

ที่สำคัญในการสนับสนุนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นช่องทางหนึ่งในการกำหนดผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองที่มีบทบาทในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ในรัฐสภาอินโดนีเซีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค การเสนอร่างกฎหมายเป็นหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงเป็นเสมือนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนพรรคการเมืองถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน โดยทำหน้าที่ในการขัดเกลาคนในสังคม รวมไปถึงการให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมือง เมื่อตัวแทนจากพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนำไปสู่การรวมตัวกันในรัฐสภาเป็นกลุ่มทางการเมือง เพราะกลุ่มทางการเมืองพื้นฐานก็มาจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ดังนั้นการมีอยู่ของกลุ่มทางการเมืองจึงสัมพันธ์กับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในรัฐสภา⁵⁷ แต่ทั้งนี้ หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องร้องขอความคิดเห็นจากกลุ่มการเมืองทุกอย่างหรือทุกเรื่อง หรือไม่ต้องเป็นไปตามมติพรรคต้นสังกัดเท่านั้น เพราะกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น เพราะสุดท้ายแล้วสถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาในปัจจุบันเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

3.6 ความสำคัญกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญปี 1945 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการบริหารและควบคุมการใช้ อำนาจของประธานาธิบดีและการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีหน้าที่ในการรับร่างกฎหมาย เสมือนว่ารัฐสภาทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การวิจัยเกี่ยวกับรัฐสภา ในช่วงทศวรรษ 1999 ถึง 2009 เป็นการศึกษาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำงานในการขับเคลื่อนการเมืองไปในทิศทางหรือแนวทางใด และได้ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลผลิตมาจากแนวคิดความเป็นขวา คือ มองว่าอำนาจมีพลังมากกว่าการกระทำ และมุ่งความสนใจไปที่บุคคลเพียงคนเดียว สะท้อนให้เห็นว่า บุคคลเพียงคนเดียวมีความสำคัญกว่าสาธารณะ อำนาจของรัฐสภา เช่น การควบคุมการ แสดงอำนาจของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะใช้การตัดสินใจภายใต้สิ่งที่เรียกว่า *musyawarah* (deliberation) หมายความว่า ผู้นำจะไม่แสดงอาการแบบไม่มีกฎเกณฑ์ ค่อนข้างระมัดระวังในการแสดงความคิดเห็น และ *mufakat* (compromise) หมายถึง การตกลงเพื่อบรรลุเป้าประสงค์⁵⁸ ตามแนวคิดแบบขวานิยมได้กำหนดคุณลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องมีลักษณะ 4 อย่าง คือ มา นั่ง เงียบ และเงิน (*Datang Duduk Diam dan Duit*) ส่งผลให้ก่อนหน้านี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีปากไม่เสียง เป็นเพียงหุ่นเชิดของฝ่ายรัฐบาล แต่เมื่อเกิดการปฏิรูปการเมืองได้มีความหวังว่าอย่างน้อยที่สุดสมาชิกรัฐสภา

⁵⁷Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi, "Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik dalam Kelembagaan DPR. Zainal Arifin Hoesein," *Al-Qisth Law Review*. Vol.5 no. 1 (2021), p. 20.

⁵⁸Rath Adiputri, "The empowerment of parliament in the transition from an authoritarian to a democratic regime: Indonesian experiences and problems," pp. 11-19.

จะต้องเป็นสถาบันที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชน ไม่ใช่มานั่งเฉย ๆ เงียบ ๆ และรับเงินเท่านั้น ดังนั้นหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การเสนอร่างกฎหมาย งบประมาณ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเรื่องอื่น ๆ ที่ถูกเสนอมาจากฝ่ายบริหารเพื่อต้องการทำเป็นนโยบาย ปัจจุบันนี้อำนาจในการร่างกฎหมายถูกเปลี่ยนมาสู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างสมบูรณ์แบบ จะเห็นได้ว่าในยุคปฏิรูปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นคือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการตั้งคำถามต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างเปิดเผย โดยมีการช่วยเหลือสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองในรัฐสภา หรือ factions หรือ fraksi ที่ค่อนข้างมีบทบาทในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น และความเห็นนั้นได้รับการปกป้อง สมาชิกของกลุ่มการเมืองในรัฐสภามีเพิ่มขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 1999 เพราะการมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการแสดงความคิดเห็นที่มีผลต่อการเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ต่อรัฐสภา⁵⁹

การรวมกลุ่มในรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมืองและพรรคการเมือง อยู่บนพื้นฐานความคิดของบุคคลหรือความสนใจของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ การรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาแตกต่างจากการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองนอกรัฐสภา สำหรับการรวมกลุ่มในรัฐสภาของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ไม่ได้มีโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มที่ชัดเจน แต่สำหรับอินโดนีเซียการรวมกลุ่มในรัฐสภาค่อนข้างมีอิทธิพลและบทบาทในรัฐสภามากกว่าพรรคการเมือง อีกทั้งยังมีเสถียรภาพมากกว่า เพราะกลุ่มดังกล่าวค่อนข้างมีบทบาทนำทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากไทยที่พรรคการเมืองเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนหรือเคลื่อนไหวประเด็นทางการเมืองเป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีจัดตั้งกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย แต่ส่วนใหญ่การก่อตั้งกลุ่มการเมืองในไทยมักมาจากความขัดแย้งภายในพรรค กลุ่มการเมืองในไทยมีขึ้นเพื่อต่อรองผลประโยชน์ภายในพรรคและต่อรองตำแหน่งทางการเมือง⁶⁰

การรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาถูกทำให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาที่มีความหลากหลายจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งฝ่ายหรือสมาชิกของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่มีมุมมองทางการเมืองเหมือนกัน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ การรวมกลุ่มในรัฐสภาทำให้ตัวแทนของสมาชิกพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือสมาชิกพรรคการเมืองที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากพรรคการเมืองต้นสังกัดมีตัวตน มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น เพราะการรวมกลุ่มจะเป็นตัวขับเคลื่อนความเป็นประชาธิปไตยในรัฐสภา การรวมกลุ่มในรัฐสภาสามารถนำพาแนวคิดของกลุ่มเพื่อนำไปสู่การร่วมมือกันได้ ดังนั้นจึงถือว่าการรวมกลุ่มในรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำพาแนวคิดไปสู่การปฏิบัติได้มากกว่าพรรคการเมือง เพราะการรวมกลุ่มในรัฐสภาอินโดนีเซียค่อนข้างประสบความสำเร็จในการเป็นตัวแทนและเป็นผู้นำต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในรัฐสภา มีผลต่อการสร้างนโยบายทางการเมือง และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

ในอดีตแนวคิดของแต่ละพรรคการเมืองมีความสำคัญและมีผลต่อการรวมกลุ่มในรัฐสภา เพราะการรวมกลุ่มแบ่งตามแนวคิดออกเป็น 3 รูปแบบคือ กลุ่มอิสลามนิยม กลุ่มชาตินิยม และกลุ่มกอลคาร์ซึ่งสมาชิก

⁵⁹ Rath Adiputri, "The empowerment of parliament in the transition from an authoritarian to a democratic regime: Indonesian experiences and problems," p. 58.

⁶⁰ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก นิรุจน์ ชานูร์กี, *การศึกษาของกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย*.

ส่วนใหญ่เป็นทหารและตำรวจ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มย่อย ๆ ที่เกิดจากการรวมตัวกันเพราะมีพื้นฐานแนวคิดเรื่องชาติพันธุ์ ศาสนา หรือแนวคิดทางการเมือง⁶¹ นักวิชาการคนสำคัญของอินโดนีเซียอย่างอุลลา (Ulla) ได้วิเคราะห์การรวมกลุ่มในรัฐสภาในอินโดนีเซีย ว่ามีการรวมกลุ่มในรัฐสภามากกว่า 10 กลุ่ม แต่อิทธิพลของการรวมกลุ่มภายในมีพลวัตที่ค่อนข้างน้อยต่อการเปลี่ยนแปลง พวกกลุ่มการเมืองในรัฐสภามักจะถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มผู้อุปถัมภ์มากกว่านำเสนอประเด็นทางสังคม แนวคิดที่แตกต่างหรือการสังกัดศาสนาที่แตกต่างกันนำไปสู่การเลือกกลุ่มสังกัดที่ต่างกัน จึงทำให้การรวมกลุ่มในช่วงแรกไม่ได้มีพลวัตมากพอในการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมหรือตั้งคำถามต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในยุคปฏิรูปที่บทบาทของกลุ่มในรัฐสภาเริ่มมีพลวัตมากขึ้น

ในยุคปฏิรูปการรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาอินโดนีเซีย เกิดขึ้นตามโครงสร้างของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องเป็นอิสระในการเลือกกลุ่มเพราะมีผลต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มในรัฐสภาอย่างน้อย 1 กลุ่มซึ่งมีพื้นฐานมาจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในรัฐสภาจนนำไปสู่การร่วมมือกันก่อตั้งกลุ่มขึ้นมา ก่อนหน้านั้นบทบาทหน้าที่ของกลุ่มในรัฐสภาและพรรคการเมืองแทบไม่แตกต่างกัน แต่หลังจากมีการปฏิรูปทำให้บทบาทหน้าที่ของกลุ่มในรัฐสภามีอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองต้นสังกัด และสามารถก่อตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นมาใหม่ได้หากกลุ่มเดิมไม่สามารถตอบโจทย์หรือวัตถุประสงค์ทางอุดมการณ์ความคิดได้เช่นเดิม เช่น การปรากฏตัวของกลุ่มยุติธรรมทางสังคม หรือแม้กระทั่งกลุ่มทหารและกลุ่มตำรวจก็มีกลุ่มทางการเมืองเป็นของตัวเอง โดยสมาชิกของแต่ละกลุ่มจะปรากฏอยู่ในแต่ละกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการปฏิบัติงาน คณะกรรมาธิการพิเศษด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้รัฐสภาอินโดนีเซียมีทั้งหมด 9 กรรมาธิการทำงานตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญโดยทำหน้าที่ในการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายก่อนการลงมติรับรองกฎหมาย แต่ละกรรมาธิการจะมีกรรมาธิการย่อยลงไปอีกเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแต่ละกรรมาธิการจะต้องมีสมาชิกกลุ่มการเมืองประมาณ 1 ใน 9 ของจำนวนสมาชิกในแต่ละกรรมาธิการ เช่น กลุ่ม PDIP มีสมาชิกในกลุ่มการเมือง 17 คน ดังนั้นจึงมีสิทธิ์ในการเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการอย่างน้อย 1 กรรมาธิการและแต่ละกรรมาธิการจะมีสมาชิกของกลุ่มการเมืองอย่างน้อย 2 กลุ่มการเมือง จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมสมาชิกกลุ่มการเมืองจะต้องมีอย่างน้อย 10 คนเพราะแต่ละกรรมาธิการจะมีสมาชิกอย่างน้อย 60 คน⁶²

รัฐสภามีการทำงานในฐานะสถาบันแห่งการสร้างสมดุลทางการเมืองโดยอาศัยสมาชิกจากพรรคการเมือง การรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อผ่านกระบวนการรัฐสภาในการออกกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ภารกิจงานหลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมายและการพิจารณานโยบายรัฐ โดยอาศัยกลุ่มการเมืองภายในรัฐสภาทั้ง 9 กลุ่มและคณะกรรมาธิการต่าง ๆ

⁶¹ Chamber, Paul; Ufen, Andreas, "Causes, Effects and Forms of Factionalism in Southeast Asia," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39(1), pp. 1-16.

⁶² Stephen Sherlock, *Struggling to Change : The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi*, p.13.

นอกจากบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคยังมีการรวมกลุ่มเฉพาะขึ้นอีกด้วย โดยสภาผู้แทนภูมิภาคมีทั้งหมด 8 กลุ่มการเมือง ซึ่งบางครั้งมีการร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวิเคราะห์และอภิปรายร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของกลุ่มการเมืองไม่ได้แยกระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนภูมิภาค แม้ว่าสภาผู้แทนภูมิภาคจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบายของส่วนกลาง แต่สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น สภาผู้แทนภูมิภาคยังเป็นกลุ่มหลักในการขับเคลื่อนนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁶³

ดังนั้น ความสำคัญของการมีอยู่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เป็นไปเพื่อการพัฒนารัฐสภาให้becomeองค์กรทางการเมืองที่เป็นอิสระ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตยอินโดนีเซียและเป็นกุญแจสำคัญในการนำอินโดนีเซียไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อมีการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ทำให้สามารถเข้าถึงเอกสารการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ และเป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เดินหน้าไปได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

⁶³ Vicky Septia Rezki, *Kedudukan Fraksi dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD* (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2012).

บทที่ 4

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา

ตั้งแต่ปี 1998 อินโดนีเซียอยู่ภายใต้การปฏิรูปไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นจากในอดีตเป็นจำนวนกว่าเท่าตัว รัฐให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การเป็นอิสระของศาล และมีการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคมากขึ้น อินโดนีเซียจึงกลายเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหญ่เป็นอันดับสามของโลก และใหญ่ที่สุดสำหรับประเทศมุสลิมที่เป็นประชาธิปไตย 2 ทศวรรษของการเลือกตั้งและพัฒนาการไปสู่การมีสถาบันที่เน้นความประชาธิปไตย ปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนความเป็นประชาธิปไตยในอินโดนีเซียคือ กลุ่มการเมืองในรัฐสภา (Faction หรือ Fraksi)

บทบาทและหน้าที่หลักของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

ในการศึกษากระบวนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซียจะละเลยการมีอยู่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาไม่ได้ เพราะจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม การรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบทุกกิจกรรมของฝ่ายบริหารโดยนำไปสู่การตัดสินใจในนโยบายของภาครัฐ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกกลุ่มการเมืองในรัฐสภา หน้าที่พื้นฐานของสมาชิกกลุ่มการเมืองในรัฐสภา คือ การทำตามความคิดเห็นหรือกิจกรรมของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภา โดยการออกแบบและเรียบเรียงทิศทางข้อเสนอแนะที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้หลักการตัดสินใจจากเสียงส่วนใหญ่เป็นพื้นฐานในทุกนโยบายที่ออกมาจากกลุ่มการเมืองในรัฐสภา แต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภามีอุดมการณ์ความคิดที่แตกต่างกัน⁶⁴ กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภากับการมีส่วนร่วมในกระบวนการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามข้อบังคับของรัฐธรรมนูญ (Rancangan Undang-Undang : RUU) เช่น การตั้งกระทู้ถาม และตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังแสดงความคิดเห็นที่มีผลต่อนโยบายหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร

แม้ว่าจะไม่มีการระบุชัดเจนในบทบัญญัติทางกฎหมายถึงสถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เพราะว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่มีที่มาจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง เป็นเพียงข้อกำหนดจากพรรคการเมืองและข้อบังคับของรัฐสภาไม่ใช่มาจากรัฐธรรมนูญ กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นการรวมกลุ่มจากความสนใจและอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ในปี 2014 -2019 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างกฎหมายกว่า 274 ฉบับและได้รับการรับรอง ซึ่งถือว่าการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนการทำงานจากกลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่ทำงานอย่างเต็มที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมายแต่ละฉบับก่อนเข้าสู่สภา และนำเสนอข้อเสนอแนะต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำไปสู่การปรับแก้และนำเสนอต่อไป

⁶⁴ Fais Ramadani, *Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, p. 10.

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีหน้าที่ประสานกิจกรรมกับสมาชิกภายในกลุ่มทางการเมือง เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และการสนับสนุนการทำงานทุกอย่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ได้มีข้อกำหนดว่าสมาชิกของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจะต้องมาจากพรรคการเมืองเดียวกันเท่านั้น แม้ว่าจะไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว แต่ถึงกระนั้นหากพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งจำนวนมากในรัฐสภา ก็จะกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองขนาดใหญ่ในรัฐสภาและสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาไปด้วยในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มการเมืองในรัฐสภามีความพยายามในการต่อสู้เพื่อนำเสนอร่างกฎหมายและนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เช่น 1) กฎหมายส่งเสริมการเกษตร การประมงและป่าไม้ เพื่อพัฒนาการเกษตรของประเทศ และทำให้ผลผลิตของเกษตรกรได้รับการประกันสินค้า 2) กฎหมายพลังงาน นำโดยกลุ่ม PKS ได้เสนอร่างกฎหมายร่วมกับกรรมาธิการพลังงาน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้รับการเห็นชอบจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จนนำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด 3) กฎหมายยาเสพติด ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในปัจจุบัน กลุ่มการเมืองในรัฐสภาจึงเสนอให้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด นำโดยกลุ่มการเมืองอย่าง PKS พร้อมทั้งการวิพากษ์การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (Badan Narkotika Nasional) ที่ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถสรุปบทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา ได้ดังนี้

1. กำหนดและตรวจสอบทุกเรื่องในรัฐสภาที่ถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร
2. ปรับปรุงความสามารถ ระเบียบวินัย การทำงานและผลงานของสมาชิกกลุ่มการเมืองในรัฐสภา
3. รับและส่งต่อประเด็นของสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในสังคม

ในส่วนของหน้าที่ของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาคือการอภิปรายหรือพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายและนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของประเทศด้วยเช่นกัน กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นกลุ่มที่ถูกกำหนดขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไปโดยสมาชิกพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งและได้เข้าไปมีที่นั่งในรัฐสภา ทั้งนี้กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามักจะมีแนวคิดเฉพาะกลุ่มของตนเอง อันเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่สมาชิกรัฐสภา⁶⁵ โดยบทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาปรากฏในหลายสถานะ ไม่ว่าจะเป็นฐานะสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค ฐานะคณะกรรมการ และฐานะผู้พิจารณาร่างกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. บทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาในฐานะสมาชิกรัฐสภา ปรากฏในกฎหมายหมายเลข 27 ปี 2009 เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนภูมิภาค (MPR, DPR, DPRD หรือที่เรียกว่า MD 3) และข้อบังคับของรัฐสภา จากการศึกษาพบว่ากลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีบทบาทในฐานะสมาชิกรัฐสภามาตั้งแต่ยุคระเบียบเก่าจนถึงปัจจุบันคือยุคปฏิรูป กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมืองและเป็นเครื่องหมายทางการเมืองของพรรคการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกลุ่มทางการเมืองได้ให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็น จากเดิมสถานะของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาปรากฏเฉพาะในข้อบังคับของรัฐสภาเท่านั้น เป็นเพียงส่วนเติมเต็มภายในรัฐสภาไม่ได้มีบทบาทใด แต่ปัจจุบันมีการบัญญัติในกฎหมาย MD 3 จากเดิมบทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาไม่ได้เป็นอิสระจากกฎข้อบังคับหรือ

⁶⁵ Fais Ramadani, *Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, pp. 70 - 91.

ระเบียบพรรคการเมืองต้นสังกัด แต่ในปัจจุบันสถานะดังกล่าวเปลี่ยนไป กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น โดยไม่ต้องห่วงกังวลว่าจะขัดหรือแย้งกับอุดมการณ์ของพรรคการเมืองต้นสังกัด

เดิมที่สถานะและบทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาไม่ได้เป็นอิสระจากอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง แต่ในปัจจุบันบทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเปลี่ยนไปและมีบทบาทมากขึ้น บทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเริ่มเข้มแข็งขึ้นมาตั้งแต่ปี 1971 ไม่ได้เป็นเพียงส่วนเติมเต็มหรือฟันเฟืองหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนภูมิภาคเท่านั้น จนกระทั่งปี 2009 เป็นต้นมาที่บทบาทหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีมากขึ้น โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

บทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁶

การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	บทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา
1. การเสนอร่างกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อเสนอในการจัดทำแผนงานกฎหมายแห่งชาติ - เสนอความคิดเห็นในตอนท้ายของการประชุมต่าง ๆ - ให้ความชัดเจนหรือคำอธิบายที่ชัดเจนต่อกฎหมายแต่ละฉบับ - การสร้างการตัดสินใจเกี่ยวกับกฎหมายแต่ละฉบับ โดยให้มุมมองต่อคณะในการประชุมแต่ละครั้ง - ตั้งคำถามต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีและประธานาธิบดี
2. การตรวจสอบงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการเงิน - เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบ
3. การกำกับดูแล	<ul style="list-style-type: none"> - พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาหรือเสนอชื่อตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละตำแหน่ง - สร้างทีมเพื่อแก้ไขปัญหา

ดังนั้นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นการรวมกลุ่มภายในรัฐสภาตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเข้าไปในรัฐสภา โดยแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาจะมีประธานของแต่ละกลุ่มการเมืองเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการอภิปรายและนำเสนอความคิดเห็นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค บางประเทศอาจเรียกว่า whip ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และควบคุมการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา ลักษณะของการรวมกลุ่มในรัฐสภาอินโดนีเซียแตกต่างจากประเทศอื่น เพราะไม่ได้

⁶⁶ Andi Iswanto, *Peran Fraksi DPR RI (Studi Kasus Peran Fraksi PG, Fraksi PKS, dan Fraksi PPP dalam Penentuan ambang batas Parlemen dalam Pembahasan rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD* (Skripsi Fisip UI, 2013), pp. 8-10.

จำกัดว่าต้องมาจากพรรคการเมืองเดียวกันเท่านั้น จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าบางครั้งสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ได้ขึ้นขอร่างกฎหมายหรือนโยบายที่พรรคเสนอ แต่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงเข้ามานั่งในรัฐสภา ดังนั้นเมื่อมีการรวมตัวกันของสมาชิกจากพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามาในรัฐสภา กลไกที่ขับเคลื่อนการทำงานของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา คือ แต่ละกลุ่มจะมีนโยบายหรือจุดยืนทางการเมืองเป็นเฉพาะกลุ่ม กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภายังกลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนนโยบายและส่งต่อความต้องการของประชาชนให้กลายเป็นร่างกฎหมาย รวมถึงงบประมาณของรัฐ⁶⁷ ซึ่งสามารถสรุปสถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ได้ดังนี้

1. กลุ่มการเมืองในรัฐสภามีความจำเป็นไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ประสานงาน ขณะเดียวกันมีกระบวนการในการสร้างการตัดสินใจและส่งต่ออำนาจอธิปไตยให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. กลุ่มการเมืองในรัฐสภา ไม่ได้มีลักษณะเป็นสมาชิกภาพ แต่เป็นการรวมตัวทางความคิดและแนวคิด⁶⁸

กลุ่มการเมืองในรัฐสภาเป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้มีระดับถึงสถานะชัดเจนในตัวบทกฎหมาย แต่มีตัวตนชัดเจนในระบบการเมืองอินโดนีเซีย ที่คอยขับเคลื่อนนโยบายของพรรคการเมืองประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐสภา โดยแต่ละกลุ่มการเมืองไม่ได้จำกัดสมาชิกจากพรรคการเมืองเดียวกันเท่านั้น ดังนั้น การมีอยู่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงค่อนข้างมีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในกระบวนการร่างกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ โดยต้องให้ความสนใจและความต้องการของประชาชนมากกว่าความต้องการของสมาชิกรัฐสภาเอง

ตัวอย่างกิจกรรมที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. กลุ่ม Partai Demokrat (Fraksi Partai Demokrat) ได้เสนอให้มีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ภาษีและการประกอบกิจการ (Raban 2016 Beserta Nota Keuangannya) เช่น ภาษี การจ้างงาน การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการทั้งภายในประเทศและจากภายนอกประเทศ จนได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนำไปสู่การพิจารณาของการประชุมสภาที่ปรึกษาประชาชน

2. กลุ่ม Partai NasDem (Fraksi Partai NasDem) ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในการเสริมสร้างความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐสภาเพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค โดยในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประธานรัฐสภา

จากตัวอย่างข้างต้น ทำให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่ชัดเจนมากขึ้น สมาชิกกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในรัฐสภา กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศซึ่งกลุ่มทางการเมืองจะทำให้บทบาทของพรรคการเมืองชัดเจนมากยิ่งขึ้น กลุ่มทางการเมืองจะมีหัวหน้าที่เรียกว่าประธานกลุ่มทางการเมือง ซึ่งพรรค

⁶⁷ Fais Ramadani, *Kedudukan dan Fungsi Fraksi di dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, p. 69.

⁶⁸ ดูเพิ่มเติม Fais Ramadani, *Kedudukan dan Fungsi Fraksi di dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, p. 97.

การเมืองจำเป็นต้องพึ่งพาความคิดเห็นของกลุ่มทางการเมืองในการลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อสรุปทั้งในกระบวนการร่างกฎหมายและการเสนอนโยบายสาธารณะ กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาทำหน้าที่เสมือนเครื่องมือในการควบคุมการตัดสินใจของรัฐบาล บทบาทของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาจะแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นเป็นตัวเชื่อมระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางและทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในส่วนของบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจะอยู่ในขอบเขตภายในที่เชื่อมต่อกับสมาชิกพรรคการเมืองและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และสังคม เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนในวงกว้าง ซึ่งสามารถอธิบายหน้าที่ที่แตกต่างของสมาชิกสภาท้องถิ่นและกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาได้ดังนี้ สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคมีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่น การตรวจสอบและการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในส่วนของภูมิภาค และสุดท้ายคือการตรวจสอบเรื่องงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางเพื่อกระจายสู่ท้องถิ่น จากภาระหน้าที่ทั้ง 3 จะอยู่ภายใต้การดูแลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มทางการเมืองในสภาผู้แทนภูมิภาคโดยทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ถ่ายทอดมุมมอง สะท้อนแนวคิด รวมถึงการจัดทีมในการกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เพื่อกระจายไปยังแต่ละท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคและกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา

สมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค (DPRD)	กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา (Fraksi)
เสนอร่างกฎหมาย	การให้คำแนะนำ
การกำกับดูแล	การถ่ายทอดมุมมอง
งบประมาณ	การจัดทีมในการกำกับดูแล

จากข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาสามารถแสดงจุดยืนทางการเมืองโดยการตั้งคำถามและการแสดงความคิดเห็น บนพื้นฐานของการพิจารณาและการแสดงความคิดเห็นที่พ้องต้องกัน หากไม่มีกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาก็จะทำให้บทบาทของพรรคการเมืองไม่ชัดเจน สังคมและประชาชนไม่มีช่องทางในการเสนอความเห็น นอกจากบทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาในฐานะตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น กลุ่มทางการเมืองยังมีบทบาทในฐานะตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค เพราะในสภาผู้แทนภูมิภาคมีการกำหนดให้สมาชิกต้องสังกัดกลุ่มทางการเมืองเช่นกัน ซึ่งสามารถสรุปบทบาทของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนภูมิภาคได้ดังนี้

- 1) การพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค ในการเสนอร่างกฎหมายต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคอย่างน้อย 8 คน โดยกลุ่มทางการเมืองมีสิทธิในการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะหรือการตั้งคำถามไปสู่ฝ่ายบริหาร
- 2) การตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค
- 3) การกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตัวอย่างการทำงานของกลุ่มทางการเมืองของสภาผู้แทนภูมิภาคแห่งเมืองมะตะรัมที่มีกลุ่มการเมืองในสภาภูมิภาค 2 กลุ่ม คือ กลุ่มกอลคาร์ (fraksi golkar) และกลุ่มเกอร์อินดาร์ (fraksi Gerindra) ในการอภิปรายและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น หรือการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียจากครัวเรือนสำหรับเมืองมะตะรัม เป็นต้น⁶⁹

2. บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในฐานะกรรมการ

กฎหรือข้อกำหนดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคถูกกำหนดไว้ในเอกสารข้อบังคับรัฐสภา หรือที่เรียกว่า Peraturan Tata Tertib มักรู้จักในชื่อ Tatib เป็นเอกสารที่รวบรวมถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา กฎข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอธิบายเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีการบรรจุถึงหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในกำกับของรัฐสภา ตั้งแต่ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ กลุ่มการเมืองในรัฐสภา (Fraksi) รูปแบบการประชุม กระบวนการประชุม รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งองค์ประกอบและสมาชิกภาพของคณะกรรมการจะถูกกำหนดโดยรัฐสภามีการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระจายจำนวนสมาชิกจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน คณะกรรมการในรัฐสภาอินโดนีเซียมีทั้งหมด 11 คณะ ดังนี้

1. การป้องกันประเทศ และกิจการต่างประเทศ (Komisi I)
2. กิจการภายใน ภูมิภาคและเกษตรกร (Komisi II)
3. กฎหมาย สิทธิมนุษยชนและความปลอดภัย (Komisi III)
4. การเกษตร การประมง ป่าไม้ และอาหาร (Komisi IV)
5. การติดต่อสื่อสาร ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน (Komisi V)
6. พลังงาน น้ำมัน การวิจัยและเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม (Komisi VI)
7. การค้า อุตสาหกรรม การลงทุน (Komisi VII)
8. ศาสนา สวัสดิการสังคมและอำนาจของผู้หญิง (Komisi VIII)
9. ประชากรศาสตร์ สุขภาพ (Komisi IX)
10. การศึกษา วัฒนธรรม การท่องเที่ยว ศิลปะและวัฒนธรรม (Komisi X)
11. การเงิน แผนการพัฒนาและสถาบันทางการเงิน (Komisi XI)

คณะกรรมการเป็นอีกหนึ่งหน่วยสำคัญในรัฐสภา จากการที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่ค่อยให้ความสนใจต่อนโยบายและกระบวนการร่างกฎหมาย ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการจึงค่อนข้างสำคัญมาช่วยเติมเต็มในส่วนที่ตัวแทนของพรรคการเมืองไม่ได้ให้ความสนใจ จะเห็นได้ว่าการพิจารณานโยบายสำคัญของรัฐบาลจะผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการก็มาจากการแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบหรือดูแลเรื่องกฎหมาย โดยสมาชิกกรรมการส่วนหนึ่งก็มาจากสมาชิกของแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่เข้าไปมีบทบาทในแต่ละกรรมการที่ถนัดและสนใจ โดยการทำงานของคณะกรรมการในปัจจุบันจะแยก

⁶⁹ ดูเพิ่มเติมได้จาก Fahmi Hasan Al.Muhdar, *Kedudukan dan Wewenang fraksi di Dewan Perwakilan rakyat daerah (Studi di DPRD kota Mataram)*.

อำนาจชัดเจนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมถึงประธานาธิบดี ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาจะชัดเจนมากขึ้นเมื่อเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการในประเด็นต่าง ๆ

ตามกระบวนการร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรต้องประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎี รายละเอียดเกี่ยวกับร่างกฎหมาย รวมถึงเหตุแห่งการมีกฎหมายฉบับนั้น ๆ กระบวนการร่างกฎหมายมีทั้งหมด 2 วาระ ซึ่งคณะกรรมการมาธิการถือว่าเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ เพราะบทบาทของคณะกรรมการมาธิการมีค่อนข้างสูงในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งภายในเป็นการตัดสินใจโดยคณะกรรมการมาธิการ ซึ่งบางประเด็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจดำเนินการไม่ได้เนื่องจากโดนกีดกันจากรัฐบาล เช่น ราคาน้ำมัน การนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ หรือกรณีโคลนถล่มที่ชาวตะวันออก คณะกรรมการมาธิการจึงกลายเป็นหน่วยงานสำคัญในสภาผู้แทนราษฎร ในการดำเนินการในกิจกรรมบางอย่าง ส่วนบทบาทอื่น ๆ ที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การแต่งตั้งสมาชิกผู้ตรวจการแผ่นดินหรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน⁷⁰

ลักษณะพิเศษอีกอย่างหนึ่งในกระบวนการร่างกฎหมายของอินโดนีเซีย คือ การให้กลุ่มการเมืองมีบทบาทค่อนข้างสูงในการตัดสินใจ สามารถเสนอแนะความคิดเห็นต่อการจัดทำร่างกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการประชุมใหญ่เต็มคณะ (plenary sessions) เนื่องจากการประชุมใหญ่ของรัฐสภามีขึ้นเพื่อพิจารณาการจัดทำร่างกฎหมายซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย ๆ การประชุมใหญ่จะให้ความสำคัญกับประเด็นที่รัฐบาลถูกกดดันจากสังคม เช่น ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น การส่งออกสินค้าสู่ต่างประเทศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้น คณะกรรมการมาธิการจึงค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งบทบาทในการเสนอร่างกฎหมาย การหารือถึงประเด็นทางกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ โดยสมาชิกในคณะกรรมการมาธิการส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาจึงทำให้กลุ่มการเมืองในรัฐสภาค่อนข้างมีบทบาทและมีอำนาจในการเสนอความคิดเห็นและร่วมอภิปราย หรือแม้กระทั่งประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสังคม จะถูกนำมาถกเถียงและนำไปสู่การสร้างนโยบายเสนอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป⁷¹

การตัดสินใจของคณะกรรมการมาธิการค่อนข้างมีความสำคัญต่อการดำเนินงานภายในรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการมาธิการเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภา บุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทในรัฐสภา ซึ่งบางครั้งนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคต้นสังกัดอาจไม่ได้ถูกใจหรือขัดแย้งกับอุดมการณ์ส่วนตัวของสมาชิก อีกทั้งความสนใจต่อประเด็นต่าง ๆ ในสังคมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมแตกต่างกันออกไปจึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเกิดขึ้นเพื่อเป็นการขับเคลื่อนนโยบายที่มาจากอุดมการณ์เดียวกัน ซึ่งตามข้อกำหนดของรัฐสภามีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีกลุ่มสังกัดอย่างน้อย 1 กลุ่มหรืออาจมากกว่า 1 กลุ่มขึ้นอยู่กับความสนใจ ดังนั้นแม้ว่าจะอยู่ต่างพรรค แต่หากมีประเด็นที่สนใจคล้ายกัน ก็จะมีการร่วมมือกันซึ่งขึ้นอยู่กับความสนใจต่อประเด็นต่าง ๆ เช่น ร่างกฎหมาย

⁷⁰ Stephen Sherlook, "People's forum or chamber of cronies? : The Parliament in Indonesia's decade of democracy."

⁷¹ Stephen Sherlook, "People's forum or chamber of cronies? : The Parliament in Indonesia's decade of democracy."

แต่ละฉบับ นโยบาย หรือนิยามต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่าความสนใจต่อประเด็นสาธารณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกให้ความสำคัญมากกว่าความภักดีต่อพรรค เพราะไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกที่สมาชิกพรรคการเมืองจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดการรวมตัวของสมาชิกพรรคการเมืองต่างพรรคกันเกิดขึ้นและสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันก็ไม่ได้รู้สึกว่าคุณหักหลัง ดังนั้นการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการร่วมมือร่วมใจ โดยไม่ได้มองเฉพาะความสัมพันธ์ของคนในพรรคการเมืองของตนเท่านั้น

หลักการสำคัญที่สภาผู้แทนราษฎรอินโดนีเซียใช้ในการตัดสินใจหรือการลงมติในเรื่องต่าง ๆ เรียกว่า “การพิจารณา” สู่ “ฉันทามติ” (musyawarah untuk mencapai mufakat) เป็นหลักการสำคัญสำหรับการควบคุมผู้มีอำนาจและหลีกเลี่ยงผลที่จะเกิดต่อสาธารณะ โดยมีขั้นตอนสำคัญที่จะนำไปสู่ข้อสรุป คือแต่ละกลุ่มการเมืองในรัฐสภาจะนำเสนอมุมมองหรือผลการอภิปรายที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มต่อการประชุมร่วมกับคณะกรรมการ เนื่องจากในกระบวนการร่างกฎหมายและกิจกรรมอื่น ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีความล่าช้า ไม่สามารถหาข้อยุติหรือฉันทามติอย่างเอกฉันท์ได้ ถ้ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ความคิดเห็นจากสมาชิกพรรคการเมืองขนาดเล็กมักจะถูกยับยั้งข้อเสนอไว้ก่อน บางครั้งร่างกฎหมายถูกตองไว้จนใกล้ปิดสมัยประชุมรัฐบาลหรือใกล้หมดวาระของรัฐบาลก็จะเร่งให้มีการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งมีนักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมให้ความเห็นว่ากฎหมายที่ออกมาอาจจะมีคุณภาพไม่ดีมากนัก

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะคณะกรรมการธิการและในฐานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นในรัฐสภาอินโดนีเซีย และยังสามารถในการชะลอนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่บางกลุ่มองค์กร กรณีตัวอย่างที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคยยับยั้งนโยบายของฝ่ายบริหารที่กระทบต่องบประมาณแผ่นดินผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการธิการ หรือกรณีการเกิดโคลนถล่มที่ชาวตะวันออก มีการจัดตั้งกลุ่มพิเศษเพื่อเข้าไปช่วยเหลือ โดยได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มภาคประชาสังคม จึงทำให้เรื่องดังกล่าวเป็นที่รับรู้อย่างกว้าง จะเห็นได้ชัดว่ากลุ่มการเมืองในรัฐสภาค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวและขับเคลื่อนกิจกรรมในสังคม⁷²

3. บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในการเสนอร่างกฎหมาย

กลุ่มการเมืองในรัฐสภาในฐานะตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ในรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่ากลุ่มทางการเมืองทำหน้าที่เป็นแขนขาของพรรคการเมือง ทำหน้าที่ในการควบคุมการลงประชามติของสมาชิกในรัฐสภา โดยเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วไปจากทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง หากตัวแทนของพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาจำนวนมาก โอกาสในการก่อตั้งกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาของตนเองก็มีมากขึ้นและสามารถเป็นผู้ควบคุมคะแนนเสียงการลงประชามติในการรับร่างกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่น ๆ ในรัฐสภา จากการศึกษาพบว่าการทำหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาถือว่าค่อนข้างมีคุณภาพทั้งประเด็นทางสังคมและประเด็นทางกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาคประชาสังคม ที่ถูกวิจารณ์ค่อนข้างเยาะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นด้วยรวมไปถึง

⁷² Stephen Shertlock, “People’s forum or chamber of cronies? : The Parliament in Indonesia’s decade of democracy,” pp. 170-172.

กลุ่มภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน จนกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่ต้องมีการตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงซึ่งมีหลายกลุ่มการเมืองในรัฐสภาให้ความสนใจ สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาในด้านการเสนอร่างกฎหมายมีกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) กฎหมายต่อต้านภาพโป๊เปลือย (Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi : UU No. 44 Tahun 2008) ช่วงปี 1999 – 2004 มีการนำเสนอและขั้นตอนการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยร่างกฎหมายไม่ได้ผ่านการปรึกษาหารือหรือการทำประชาพิจารณ์ขอความเห็นจากประชาชน จนกระทั่งปี 2005 ตัวแทนของกลุ่มการเมืองอย่าง PDIP และ PDS พยายามต่อต้านและไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับกล่าว เพราะมองว่าขัดกับจารีตประเพณีอันดีงามของสังคมอินโดนีเซีย อีกทั้งคำนิยามและคำจำกัดความเกี่ยวกับภาพโป๊เปลือยในร่างกฎหมายก็ไม่ชัดเจน จนทำให้เกิดการตีความที่หลากหลายซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตได้ โดยกลุ่มทางการเมืองอย่าง PDS ได้รวบรวมความคิดเห็นจากหลายท้องถิ่นและหลายองค์กร รวมถึงองค์กรเกี่ยวกับผู้หญิงเพื่อต่อต้านกฎหมายดังกล่าว ซึ่งให้เหตุผลว่าสถานะของกฎหมายดังกล่าวอาจทำให้ผู้หญิงกลายเป็นเครื่องบับัดความใคร่ อีกทั้งยังอธิบายเพิ่มเติมว่าผู้ที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวมีเป้าประสงค์เพื่อต้องการให้อุตสาหกรรมโป๊เปลือยถูกกฎหมายในอินโดนีเซียเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียอื่น ๆ ตามมา

ถึงกระนั้นก็มีกลุ่มทางการเมืองอย่าง PKS และ PPP ที่กระตือรือร้นในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว โดยหยาบยอกเหตุผลว่าจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุอาชญากรรมทางเพศเกิดขึ้น การอภิปรายของ 2 กลุ่มการเมืองดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ อีกทั้งความคิดเห็นได้พ้องกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมองว่าการแสดงออกทางเพศที่ระบุในร่างกฎหมายเป็นการแสดงออกถึงความรัก ยกเว้นบางเรื่องที่ไม่เห็นด้วย เช่น การสวมใส่เสื้อผ้ารัดรูป การเต้นที่สื่อถึงความต้องการทางเพศและอื่น ๆ โดยเหมารวมถึงกิจกรรมทางเพศที่ละเมิดสิทธิบุคคลอื่น หลังจากร่างกฎหมายถูกหยาบยอกอภิปรายอีกครั้งในรัฐสภาโดยกลุ่มการเมืองในรัฐสภาทำให้ต้องมีการถกเถียงและกลับมาทบทวนถึงร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง จนนำไปสู่การปรับแก้ร่างกฎหมายเพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและไม่ละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น ที่สำคัญต้องไม่ทำลายจารีตวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมอินโดนีเซีย การแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นกฎหมายโป๊เปลือยของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาถือเป็นการทำหน้าที่กลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการอภิปรายและการแสดงความคิดเห็น จนนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทสังคมอินโดนีเซีย จนในที่สุดกฎหมายได้ประกาศใช้ในเดือนตุลาคมปี 2008⁷³

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาได้ชัดเจนว่าสมาชิกของแต่ละกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีจุดยืนชัดเจนในการยอมรับหรือไม่เห็นด้วยต่อนโยบายของรัฐในประเด็นที่จะขับเคลื่อนเป็นเรื่องสาธารณะหรือการเสนอร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ากลไกในการปรึกษาหารือระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกกลุ่มทางการเมืองไม่ชัดเจนและไม่สม่ำเสมอ เห็นได้จากการที่สมาชิกของแต่ละกลุ่มทางการเมือง

⁷³ Stephen Sherlock in Aspinall, E. & Mietznex, M., "People's Forum or Chamber of Cronies? : The Parliament in Indonesia's Decade of Democracy," pp. 14 -15.

ในรัฐสภาได้แสดงความคิดเห็นในการประชุมรัฐสภา โดยปราศจากการอ้างถึงแนวคิดของพรรคหรือผู้นำพรรคต้นสังกัด สมาชิกกลุ่มทางการเมืองมักจะยึดข้อสรุปหรือแนวคิดหลักมาจากคณะกรรมการที่สังกัดมากกว่ามาจากพรรค⁷⁴ จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพรรคและกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามักไม่สอดคล้องกัน แต่มักขับเคลื่อนโดยสถานการณ์ทางการเมืองและวิกฤตการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

2) กฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme : UU no. 15 tahun 2003) ปรากฏว่ามีกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่เรียกร้องให้มีการปรับแก้ไขกฎหมายการก่อการร้าย เนื่องจากในร่างกฎหมายไม่มีการระบุถึงคำนิยามที่ชัดเจนของอาชญากรรมการก่อการร้ายโดยกลุ่มทางการเมืองอย่าง PDIP มองว่ากฎหมายดังกล่าวมีเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าจะป้องกันการก่อการร้ายอีกทั้งมีจุดประสงค์ที่จะบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองของอินโดนีเซีย นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ อีก เช่น FPKB, FPPP, FPNadem โดยแสดงความคิดเห็นในแต่ละส่วนของเนื้อหาที่ปรากฏในกฎหมายว่าส่วนไหนสมควรจะปรับส่วนไหนสมควรจะคงไว้ พร้อมทั้งการให้เหตุผลประกอบด้วย 75 ตัวอย่างข้อเสนอของกลุ่มการเมือง เช่น กลุ่มการเมือง PDIP ก็มีประโยคสำคัญคือ “ทุก ๆ คน (Setiap Orang) จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมาย” การกระทำของกลุ่มการเมือง PDIP เพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองโดยได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะคำที่ระบุในกฎหมาย เช่น การเป็นชาตินิยมไม่ใช่หลักปรัชญาจิต โดยใช้ประโยชน์จากเสถียรภาพทางการเมืองและสร้างความกลัวให้กับประชาชน ดังนั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขในส่วนของวรรคที่ 5 (Pasal 5) ของกฎหมายหมายเลข 5 ปี 2003 (UU no. 15/2003) หรือกรณีของกลุ่มการเมือง Gerindra ก็มีข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงประโยคในตัวกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน กรณีของกลุ่มทางการเมืองอย่าง PPP หรือ FPPP ต้องการเน้นความชัดเจนในตัวกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีหลายกลุ่มการเมืองที่แสดงความคิดเห็นตามระเบียบของรัฐสภา มีเพียงกลุ่มทางการเมืองอย่าง FPAN, FPKB และ FPHANURA ที่ดอออกเสียงต่อการแก้กฎหมายดังกล่าว การแก้ไขกฎหมายฉบับนี้มีความคิดที่หลากหลายจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต่อกฎหมายในมาตราต่าง ๆ บางกลุ่มการเมืองมองว่าบางมาตราต้องแก้ไขให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น การแก้ไขหัวข้อของกฎหมายจากความคิดของกลุ่มการเมือง Gerindra, FPD, FPKS เปลี่ยนเป็น “มาตรการการรับมือ” (Penanggulangan) จากคำว่า “กำจัด” (Pemberantasan) แต่บางกลุ่มการเมืองในรัฐสภา เช่น FPDIP, FPG, FPAN และ FPKB และ Fnasdem ยังยืนยันตามมติของรัฐบาล โดยมีเหตุผลประกอบที่ต่างกัน⁷⁶

3) กฎหมายเกี่ยวกับแม่และเด็ก (Rancangan Undang –Undang tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak) การทำหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เรื่อง การเรียกร้องให้มีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับแม่และเด็ก โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁷⁴ Stephen Sherlock, “Made by Committee and Consensus: Parties and Policy in the Indonesian Parliament,” *South East Asia Research*, 20: 4, pp. 551 – 567.

⁷⁵ Supriyadi Widodo Eddyono dan Ajeng Gandini Kamilah, *Sikap Fraksi DPR dan Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Institute for Criminal Justice Reform : Jakarta, 2017.

⁷⁶ Stephen Sherlock, *Struggling to Change : The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi (A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR))*.

ตามรัฐธรรมนูญปี 1945 มีการรับประกันการมีชีวิตที่ดีตั้งแต่เกิดจนตายของประชาชนในประเทศ โดย การรับรองการมีชีวิต การเติบโต และการมีชีวิตที่ดี ซึ่งรวมถึงการเป็นอยู่ที่ดีของแม่และเด็ก เพราะครอบครัว เป็นสถาบันแรกและมีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างชีวิตที่ดี แต่ยังปรากฏว่ามีแม่และเด็กจำนวนหนึ่งที่อยู่ใน ภาวะเสี่ยง ไม่สามารถมีชีวิตที่ดีได้ โดยเฉพาะกลุ่มแม่ที่ตั้งครรภ์ในวัยที่ไม่พร้อมซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับแก้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างและสนับสนุนชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของแม่ และเด็ก กลุ่มทางการเมืองที่มีบทบาทหลักในการเรียกร้องให้มีการปรับแก้กฎหมายคือ กลุ่ม PKS โดยให้ เพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญปี 1945 ในวรรคที่ 28B (Pasal 28B), วรรคที่ 28H ประโยค 1 (Pasal 28 H ayat (1)), วรรคที่ 28 และ วรรคที่ 34 (Pasal 28 dan Pasal 34) เพราะเป็นข้อบัญญัติที่ว่าด้วยแม่และเด็ก และเสนอให้ เพิ่มคำนิยามของคำว่า “แต่งงาน” (menikah) และกำหนดหน้าที่ของแม่ว่าต้องให้การศึกษอบรมแก่บุตร อย่างเต็มความสามารถ

รูปแบบเอกสารของกลุ่มการเมืองที่เสนอต่อรัฐสภา



yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Hal tersebut akan memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Indonesia. Hal tersebut akan memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Indonesia. Hal tersebut akan memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat Indonesia.

Konsep Pasal PKI merupakan... (The text continues with a detailed analysis of the proposed constitutional amendments, discussing the impact on the government structure and the rights of children.)

4) การแก้ไขกฎหมายหมาย 35 ปี 2009 เกี่ยวกับยาเสพติด (Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan kedua atas Undang-undang nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ปัจจุบันประเทศไทยนี้เขี่ยยังต้องต่อสู้กับการแพร่ระบาดของยาเสพติด จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายใน 2 ส่วนคือ 1) การฟื้นฟูทำให้คนติดยาเสพติดกลับเข้าสู่สังคมได้โดยไม่เป็นที่รังเกียจของสังคม

กฎหมายหมาย 2 ปี 2021 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากกฎหมายหมาย 21 ปี 2001 เกี่ยวกับการปกครองตนเองโดยเฉพาะจังหวัดปาปัวในวรรคที่ 76 ประโยค 2 (Pasal 76 ayat (2)) ให้ระบุว่าจะเร่งการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีการปรับปรุงการให้บริการทางสาธารณสุข และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในเขตภูมิภาค รวมถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นคนปาปัว ซึ่งจะเข้าใจสภาพปัญหาในเขตพื้นที่เพื่อนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด

รูปแบบเอกสารของกลุ่มการเมืองที่เสนอต่อรัฐสภา



นอกจากนี้ยังมีร่างกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น กฎหมายทรัพย์สินของรัฐบาล (RUU Surat Berharga Syariah Negara) ร่างกฎหมายตั้งกล่าวถูกเสนอตั้งแต่ยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต บัมบัง ยูโตโยโน จาก 9 กลุ่มทางการเมือง ในรัฐสภา มีเพียงกลุ่ม PDS กลุ่มเดียวที่ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายตั้งกล่าว โดยการอภิปรายร่วมกับผู้นำพรรค PDS เอง และประชาชนจำนวนหนึ่ง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจเพราะว่ามองว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่รัฐมากเกินไป หรือ กฎหมายธนาคารอิสลาม (RUU Perbankan Syariah) มองว่ากฎหมายฉบับนี้

ไม่สอดคล้องกับหลักคิดพื้นฐานของประเทศในเรื่องปัจเจกชน อินโดนีเซียไม่ได้เป็นรัฐศาสนา จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ฮาลาล นำโดยกลุ่มทางการเมือง PDS เช่นเดียวกัน โดยการนำเสนอความคิดเห็นทุกครั้งของ กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจะมีเอกสารรับรองหลักการและเหตุผลต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในลำดับต่อไป

จากการศึกษาพบว่าหลังจากอินโดนีเซียก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูปมีการฟื้นฟูสถานะของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในบทบาทของการให้ความเห็นในกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายหมายเลข 27 ปี 2009 ที่ว่าสภาที่ปรึกษาประชาชน สภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนภูมิภาค สำหรับกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีบทบาทหลักและเป็นหน่วยหลักในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการลงประชามติในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร บทบาทของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาค่อนข้างมีความสำคัญโดยเฉพาะกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย ตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย (เสนอญัตติ/ยกร่างกฎหมาย, พิจารณารับร่าง, ตรากฎหมายและประกาศใช้กฎหมาย) รวมไปถึงนโยบาย หรือกิจกรรมขับเคลื่อนที่สำคัญ รวมไปถึงการเคลื่อนไหวเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นต้น

กลไกการทำงานของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เกิดขึ้นจากข้อกำหนดของแต่ละกลุ่มการเมืองซึ่งแตกต่างกันไปตามแนวคิดและความถนัดของสมาชิกภายในกลุ่ม การมีอยู่ของกลุ่มการเมืองในรัฐสภามีเพื่อสนับสนุนการทำงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค เพราะไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ดังนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายทุกครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนจึงไม่เข้าร่วมการประชุม จึงต้องเลื่อนการประชุมทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละครั้งเกิดความล่าช้า ด้วยเหตุนี้กลุ่มการเมืองในรัฐสภาจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁷⁷ เพราะหากข้อกฎหมายฉบับใดตรงกับความคิดเห็นและความสนใจของกลุ่มการเมืองในรัฐสภา ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะถูกพิจารณาจากกลุ่มการเมืองในรัฐสภาด้วยเช่นกัน จึงถือเป็นการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายในความเป็นจริงการเสนอร่างกฎหมาย การถกประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ล้วนเกิดจากข้อเสนอของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา เช่น กรณีของกลุ่มการเมือง PDI ที่พยายามเสนอเรื่องเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เพื่อป้องกันบริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแม้กระทั่งเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะ กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภายังคงมีบทบาทคอยขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม

⁷⁷ Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan dewan Perwakilan rakyat di Bidang Legislasi," pp.1-4.

บทที่ 5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

5.1 บทวิเคราะห์

1) ภาพรวมของการเมืองอินโดนีเซีย

ในระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภามีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย และกำหนดนโยบาย รวมไปถึงการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ภายในสังคม ซึ่งรูปแบบรัฐสภาของแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างกัน มีทั้งระบบสภาเดี่ยว ระบบสองสภา ขึ้นอยู่กับรูปแบบของแต่ละรัฐ สำหรับอินโดนีเซีย เป็นประเทศประชาธิปไตยใหญ่สุดเป็นอันดับสามของโลก โดยใช้ระบบประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาล และยังมีรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของรัฐบาล รัฐสภาอินโดนีเซียเรียกว่าสภาที่ปรึกษาประชาชน (The People's Consultative Assembly : Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives : Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) และสภาผู้แทนภูมิภาค (The Council of Representatives of the Regions : Dewan Perwakilan Daerah, DPD)

ตามประวัติศาสตร์การเมืองของอินโดนีเซียเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า รัฐสภาอินโดนีเซีย มีการดำเนินการที่เปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญและรูปแบบของรัฐในแต่ละช่วงเวลา อย่างกรณีที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล ในยุคระเบียบใหม่ที่มีความพยายามในการควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากสมาชิก 460 คน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย 100 คนมาจากการแต่งตั้งจากกองทัพ การเมืองถูกขับเคลื่อนด้วยพรรคการเมืองเพียงแค่พรรคการเมืองเดียว คือ พรรคกอลคาร์ และเป็นพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลสูงสุดในรัฐสภาในช่วงระยะเวลากว่า 32 ปี แต่เมื่อเกิดการปฏิรูป อำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนมือไปสู่อำนาจของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเป็นหนึ่งในหน้าที่ของตัวแทนประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่แท้จริง เพราะสมาชิกรัฐสภาล้วนมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐสภาอินโดนีเซียมักมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง อินโดนีเซียเคยใช้ระบบรัฐสภาคู่ และเคยใช้ระบบรัฐสภาเดี่ยว การใช้ระบบสภาคู่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and balances) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อีกทั้งเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันอีกด้วย⁷⁸

การมีบทบาทที่ชัดเจนของรัฐสภาอินโดนีเซียเริ่มต้นตั้งแต่ปี 1998 อันเป็นยุคปฏิรูปของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้สังคมอินโดนีเซียเป็นประชาธิปไตย โดยต้องมีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม ยกเลิกข้อจำกัดทางเสรีภาพของพลเมืองและการยอมรับข้อตกลงร่วมกันของผู้เล่นทางการเมืองที่ต้องยอมรับ การแข่งขันทางการเมืองแบบเท่าเทียมกัน การเลือกตั้งในยุคปฏิรูปได้นำไปสู่อำนาจอันชอบธรรมให้กับสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่ภายในสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างประธานาธิบดีที่ลดบทบาทลงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบ

⁷⁸Widayati, "Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia," *MMH*, Jilid 44 No.4 (Oktober 2015), pp. 415-417.

ของรัฐสภามากขึ้นและการที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทชัดเจนขึ้นในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อนหน้านี้มีการให้อำนาจประธานาธิบดีในการออกกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทเพียงแคื่อยินยอมลงนามรับรองต่อร่างกฎหมายที่ร่างโดยผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในยุคปฏิรูปการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้มีส่วนสร้างให้ระบอบประชาธิปไตยของอินโดนีเซียเข้มแข็งมากขึ้น

ในปี 1999-2004 ถือเป็นยุคเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของรัฐสภาอินโดนีเซีย เพราะการเลือกตั้งปี 1999 เป็นการเลือกตั้งครั้งสำคัญของอินโดนีเซียหลังยุคระเบียบใหม่ มีพรรคการเมืองเข้าร่วมกว่า 100 พรรค การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2002 ครั้งที่ 3 มีผลบังคับใช้กับการเลือกตั้งในปี 2004 ต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้แทนภูมิภาค ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และมีการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อสร้างให้เป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของสมาชิกจากกองทัพหากเปรียบกับยุคก่อนหน้านี้ที่ทหารมีบทบาทสูงในการเมือง รวมถึงกลไกในกระบวนการสร้างการตัดสินใจในรัฐสภาด้วยกลไกการลงเสียงประชามติ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมกลุ่มแบบคณาธิปไตยของชนชั้นนำในพรรคการเมือง

ในส่วนของบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้น พรรคการเมืองได้แสดงบทบาทที่ดีในฐานะเป็นผู้ประสานด้วยยุทธศาสตร์กระบวนการก่อสร้างรัฐบาลกับประชาชน อีกทั้งพรรคการเมืองยังมีบทบาทในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของประเทศด้วยการทำหน้าที่เป็นเสาหลักในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เมื่อมีการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อต้องการพัฒนาและใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การเสนอร่างกฎหมายและเสนอนโยบายสาธารณะ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและขวัญกำลังใจในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญมากในการเป็นสื่อกลางเพราะสมาชิกรัฐสภาก็มาจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ และจากตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐสภาได้ร่วมมือกันจัดตั้งกลุ่มการเมืองเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนความปรารถนาของประชาชนให้ชัดเจนมากขึ้น⁷⁹

2) กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา (fraksi หรือ faction)

รัฐสภาอินโดนีเซียได้อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาครวมตัวเป็นกลุ่มการเมือง ซึ่งจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของอินโดนีเซียมีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาจนมีการรวมเป็นกลุ่มการเมืองทั้งหมด 9 กลุ่ม ดังรายละเอียดในบทที่ 3 กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาที่เกิดจากสมาชิกรัฐสภารวมนัดกัน จึงเป็นเสมือนยุทธศาสตร์ภายในระบบการเมืองอินโดนีเซียโดยการทำงานด้วยกันของสมาชิกรัฐสภาซึ่งมีประชาชนเป็นเป้าหมายหลักของโครงสร้างดังกล่าว ในพรรคการเมืองมีการจัดรูปแบบของการแสดงออกทางความคิด อุดมการณ์ และการตัดสินใจที่เป็นอิสระภายใต้กระบวนการรัฐสภา โดยมีหน้าที่ใน

⁷⁹ Fathan Ali Mubiina, "Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi," *Jurnal Konstitusi*, 17(2) (Juni, 2020), pp. 437-460.

การศึกษารูปแบบทางการเมือง การพัฒนาช่องทางและการต่อสู้เพื่อประชาชน รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมในการแข่งขันทางการเมือง

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีบทบาทค่อนข้างสูงในรัฐสภาอินโดนีเซีย ทั้งสิทธิในการอภิปราย เสนอความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้มีการระบุถึงกลไกทางกฎหมายที่ระบุว่าสมาชิกพรรคการเมืองจะถูกยกเลิกการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหากลงประชามติตรงข้ามกับพรรคการเมืองต้นสังกัด จากการศึกษาสามารถสนับสนุนข้อเสนอของนักวิชาการอินโดนีเซียอย่าง Eva Kusuma Sundari ที่ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในอินโดนีเซียว่ายังไม่ดีและไม่ทันสมัย ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีความเข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าจะไม่สามารถยอมรับได้ว่ากลุ่มทางการเมืองในรัฐสภามีประสิทธิภาพ แต่ก็ทำให้เกิดประสิทธิผลในการอภิปรายต่าง ๆ ของการประชุมรัฐสภา กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซียเป็นผลผลิตที่ตามมาของระบบหลายพรรคการเมือง ในทางปฏิบัติกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นการตกลูกที่สำคัญของพรรคการเมืองในรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่ถูกจัดระบบตามลำดับชั้น

ลักษณะของกลุ่มทางการเมืองในอินโดนีเซีย คือ ไม่เป็นทางการแต่ทรงอิทธิพล โดยให้ความสนใจในเรื่องการเสนอร่างกฎหมายและแนวคิดหรือนโยบาย โดยผลสำรวจในปี 2014 -2019 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ออกกฎหมายทั้งหมด 126 ฉบับ โดยเสนอไปทั้งหมด 274 ฉบับ โดยทุกฉบับได้รับข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา ดังนั้นกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจึงทำหน้าที่เป็นเสมือนหมอหรือนายความที่คอยให้คำแนะนำ และคำปรึกษาแก่สมาชิกรัฐสภาทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค เพราะกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภารับข้อมูลโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้สมาชิกกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภายังเข้าไปเป็นกรรมการ หรือคณะกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ ของรัฐสภา ยิ่งเป็นการสนับสนุนให้การทำงานของสมาชิกรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น

การรวมกลุ่มทางการเมืองนี้เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดสัดส่วนจำนวนคณะกรรมการแต่ละคณะ หากการรวมกลุ่มทางการเมืองมีจำนวนสมาชิกในกลุ่มมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมการแต่ละคณะมากตามไปด้วย ซึ่งสมาชิกรัฐสภาคนใดได้รับเลือกให้เป็นประธานของกลุ่มทางการเมืองจะมีสิทธิได้รับผู้ช่วยปฏิบัติงานเพิ่มจากเดิมอีก 1 คน นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ที่ประชุมรัฐสภาเลือกเป็นประธานสภาและหรือรองประธานสภาด้วยเช่นกัน

กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาจะมีการประชุมสมาชิกในกลุ่มการเมืองทุกสัปดาห์ เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา โดยการลงมติทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม สมาชิกในกลุ่มทางการเมืองเดียวกันจะลงมติเหมือนกัน ซึ่งถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญของกลไกการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาในฐานะกลุ่มทางการเมือง เพราะจะทำให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนน้อยในสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิ์มีเสียงได้เช่นเดียวกัน โดยไม่เป็นการผูกขาดหรือเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือจำนวนสมาชิกจากเพียงพรรคเดียว

จากบทบาทหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาเป็นเสมือนส่วนขยายของตัวแทนพรรคการเมือง ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องประดับของรัฐสภาเท่านั้น กลุ่มทางการเมืองมีบทบาทสำคัญจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในเป็นการสนับสนุนให้กลุ่มทางการเมืองมีอำนาจ

มากขึ้น ตามยุทธศาสตร์การทำงานของกลุ่มทางการเมืองได้นำไปสู่ผลการตัดสินใจที่เด็ดขาด ส่วนปัจจัยภายนอก คือ กระบวนการถูกยกเลิกในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง จากการที่อินโดนีเซียเป็นระบบหลายพรรคการเมือง กระบวนการยกเลิกสถานะของสมาชิกพรรคการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่แสดงความคิดเห็นต่างจากพรรคต้นสังกัด ไม่ต้องเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรค สมาชิกพรรคการเมืองสามารถแสดงความคิดเห็นได้ตามความสนใจหรือตามมติของกลุ่มการเมืองที่สังกัด กลุ่มทางการเมืองจึงเป็นกลุ่มสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกทุกคนในรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกผู้แทนภูมิภาค จะต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาอย่างน้อย 1 กลุ่ม กลุ่มการเมืองถูกสร้างขึ้นมาจากพรรคการเมือง ดังนั้นสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิ์ที่จะจัดตั้งกลุ่มทางการเมือง

กล่าวโดยสรุปกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาของแต่ละพรรคได้กลายเป็นตัวแสดงหลักในเวทีการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนผู้นำ การเสนอร่างกฎหมาย และการอภิปรายถึงนโยบายสาธารณะ โดยมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น พรรคและระบบการเลือกตั้ง โครงสร้างองค์กรภายในพรรค ระบบอุปถัมภ์ภายในพรรค และลักษณะของผู้นำของกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น

3) การเปรียบเทียบกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย

กลุ่มการเมืองเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองของไทยเช่นเดียวกัน การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นลักษณะกลุ่มหรือมุ่งภายใต้สังกัดพรรคการเมือง เป็นการรวมตัวกันแบบไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายเพื่อการต่อสู้ดิ้นรนในเรื่องของอุดมการณ์ นโยบาย อำนาจ ผลประโยชน์ และการอุปถัมภ์ที่แตกต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองแต่ละคนสังกัดอยู่ นอกจากนี้สิ่งสำคัญคือระบบอุปถัมภ์ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มการเมืองขึ้นภายในพรรค

กลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย หมายถึง คณะบุคคลที่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะกลุ่มอย่างเป็นเอกเทศตามแนวทางและวัตถุประสงค์ของกลุ่มเป็นการเฉพาะ และส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ภายในพรรค หรือการไม่พอใจในการดำเนินงานของกรรมการบริหารพรรค เช่น ถูกปรับออก หรือไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ดังกลุ่ม 10 มกรา กลุ่ม 23 เป็นต้น
- 2) ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำพรรคและสมาชิกพรรค เพื่อสร้างเสริมศักยภาพและอำนาจให้เฉพาะบางกลุ่ม เช่น กลุ่มวังน้ำเย็น กลุ่มงูเห่า
- 3) ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มภายในพรรค โดยอาจมีภูมิหลังเดียวกัน เช่น ศาสนา วัฒนธรรม หรือเป็นความชอบพอส่วนบุคคล เช่น กลุ่ม 16 กลุ่มวาดะห์ เป็นต้น⁸⁰

⁸⁰ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก นิรุจน์ ชำนุรักษ์, *การศึกษากลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย*.

กลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย กลุ่มหนึ่งที่ถือว่าโดดเด่นและมีลักษณะคล้ายกับกลุ่มทางการเมืองในอินโดนีเซีย คือ กลุ่ม 16 การก่อเกิดของกลุ่ม 16 ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับผู้นำพรรคต้นสังกัด เหมือนกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ที่ปรากฏขึ้นในการเมืองไทย อีกทั้งสมาชิกของกลุ่มการเมืองนี้ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเฉพาะ มีสมาชิกจากพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ในช่วงแรกการทำงานของกลุ่ม 16 มุ่งเน้นการทำงานด้านข้อมูลเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นหลักจนนำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในขณะนั้นจากการที่มีสมาชิกหลากหลายพรรคการเมืองกลุ่ม 16 จึงมีการกำหนดกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่อาจขัดแย้งกับมติพรรคต้นสังกัดของสมาชิกได้ การดำเนินงานของกลุ่ม 16 นั้นเป็นไปโดยเป็นเอกเทศเพื่อรองรับกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่ม เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ รวมไปถึงการเปิดรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงแรกของกลุ่ม 16 ค่อนข้างประสบผลสำเร็จโดยเป็นการเคลื่อนไหวผ่านคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกับกลุ่มทางการเมืองของอินโดนีเซีย ที่เคลื่อนไหวผ่านคณะกรรมการในประเด็นที่กำลังเป็นที่จับตาของประชาชน นอกจากนี้ยังมีการจัดประชุมวิชาการให้ความรู้ด้านกฎหมาย วิเคราะห์สถานการณ์บ้านเมือง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสมาชิกของกลุ่มได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลทำให้สมาชิกกลุ่มนั้นถูกจำกัดบทบาทโดยให้ความสำคัญกับมติพรรคเป็นหลัก สำคัญเหนือมติของกลุ่ม จนสุดท้ายกลายเป็นว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่ม 16 ดำเนินไปเพื่อการต่อรองตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ เพราะสมาชิกพรรคที่มีอิทธิพลในกลุ่มแทบทุกคนได้รับตำแหน่งสำคัญทางการเมืองโดยทั่วกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอินโดนีเซีย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

สำหรับรัฐสภาของไทย ที่แม้จะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองเช่นเดียวกับประเทศอินโดนีเซียอยู่บ้าง การกำหนดสัดส่วนและจัดสรรจำนวนกรรมการพิจารณาจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นลักษณะ “กลุ่มหรือมุ้ง” ภายใต้งัดพรรคการเมือง โดยมีชื่อเรียกตามลักษณะเด่นของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ในทางปฏิบัติการลงมติของสมาชิกในกลุ่มการเมืองของไทยต้องเป็นไปตามมติของพรรคการเมือง การลงคะแนนเสียงในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย เป็นการกระทำที่ประชาชนสามารถตั้งคำถามเพื่อให้ได้คำตอบที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ๆ ว่าเป็นการแสดงออกในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนจริง ๆ หรือเป็นเพียงการลงประชามติเพื่อความเป็นระเบียบวินัยของพรรคการเมือง (Party Discipline) เท่านั้น คำถามสำคัญคือ การลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามจุดยืนทางนโยบาย จุดยืนทางการเมือง หรือแรงกดดันจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคและรักษาการมีระเบียบวินัยของพรรคการเมือง ดังนั้นรูปแบบ หรือ

ข้อระเบียบการรวมกลุ่มทางการเมืองในรัฐสภาอาจเป็นอีกหนึ่งตัวเลือกสำหรับรัฐสภาไทย โดยมีการระบุชัดเจนในกฎหมายที่ว่าด้วยพรรคการเมืองหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะจะเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการถกเถียงเพื่อกำหนดทิศทางและหาข้อสรุป และเป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถแสดงความคิดเห็นนอกเหนือจากมติพรรคซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายและการเสนอร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ยิ่งกว่านั้นจะเป็นการส่งต่อปณิธานความต้องการของประชาชนไปสู่การเป็นนโยบายหรือกฎหมายที่บังคับเพื่อประโยชน์ร่วมกันภายในสังคม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

นิรุจน์ ขำนุรักษ์. (2543). *การศึกษากลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2560). *อินโดนีเซีย : พรรคการเมืองและการเลือกตั้งจากอดีตสู่ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ ฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย*. กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2547). *อินโดนีเซียอดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อรอนงค์ ทิพย์พิมล. (2557). *สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย*. กรุงเทพฯ ฯ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม.

อรอนงค์ ทิพย์พิมล. (2565). “พรรคการเมืองอินโดนีเซีย : จากการต่อสู้เพื่อเอกราชสู่การพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ,” *พิศพรรคการเมือง : หลากมุมมอง หลายประเทศ*. วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Bima Arya Sugiarto.(2006). *Beyond Formal Politics : Party Factionalism and Leadership in Post-Authoritarian Indonesia*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political and Social Change Research school of Pacific and Asian Studies The Australian National University.

Chamber, Paul; Ufen, Andreas. “Causes, Effects and Forms of Factionalism in Southeast Asia,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39(1).

Martin Russell. (2020). “Political institutions in Indonesia: Democracy, decentralization, diversity.” *European Parliament* (January).

Miriam S. Budiadjo. (1956). “The Eastern Surver : American institute of Pacific relations.” *The Provisional Parliament of Indonesia* February Vol. xxv no.2.

Rath Adiputri. (2018). “The empowerment of parliament in the transition from an authoritarian to a democratic regime: Indonesian experiences and problems.” *Parliaments, Estates & Representation*, Routledge. vol. 38 No. 1.

Sanidjar Pebrihariati.R. (2017). "The Authority of People Consultative Assembly by Subsequent of the amendment of the 1945 constitution of the Republic of Indonesia." *Yustitsia*. vol.6 No.3 (September – December).

Stephen Sherlock in Aspinall, E. & Mietznex, M.. (2011). "People's Forum or Chamber of Cronies? : The Parliament in Indonesia's Decade of Democracy." *Problems of Democratisation in Indonesia*. Singapore : ISEAS.

Stephen Sherlock. "Made by Committee and Consensus: Parties and Policy in the Indonesian Parliament." *South East Asia Research*. 20: 4.

Stephen Sherlock. (2003). *Struggling to Change : The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi (A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Centre for democratic institutions*. (January).

Ulla Fioma and Dirk Tomsa. (2017). "Parties and Factions in Indonesia: The effects of historical Legacies and institutional Engineering." *The ISEAS Working Paper Series*. Yusof Ishak Institute. no. 01 (May).

ภาษาอินโดนีเซีย

Aditya warman. (2018). "Peran fraksi dalam Pelaksanaan." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol 4 No. 2.

Ali Mashuda. (2014). "Revitalisasi.Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan dewan Perwakilan rakyat di Bidang Legislasi." *Artikel Ilmiah* (Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas brawijaya, Fakultas Hukum).

Andri Setiawan. (2565). "Membaca Ulang Sejarah Parlemen Indonesia." *Historia Masa lampu selalu aktual* (18 Oktober 2021). <http://Membaca Ulang Sejarah Parlemen Indonesia - Historia> (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565).

Andi Iswanto. (2013). *Peran Fraksi DPR RI. Studi Kasus Peran Fraksi PG, Fraksi PKS, dan Fraksi PPP dalam Penentuan ambang batas Parlemen dalam Pembahasan rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD*. Skripsi Fisip UI.

Arief Nurrachman. (2020). "Sejarah Parlemen Indonesia0." *KompasPedia* (19 October 2020), <http://Sejarah Parlemen Indonesia - Kompaspedia> (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2565).

Dwi Erianto. (2020). "Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa." *KompasPedia* (17 October 2020), [http://Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa \(kompas.id\)](http://Parlemen Indonesia dari Masa ke Masa (kompas.id)) (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565).

Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi. (2021). "Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik dalam Kelembagaan DPR. Zainal Arifin Hoesein." *Al-Qisth Law Review*. Vol.5 no. 1.

Fahmi Hasan Al. Muhdar. (2021). *Kedudukan dan Wewenang fraksi di Dewan Perwakilan rakyat daerah*. Studi di DPRD kota Mataram Fakultas Hukum Universitas Mataram.

Fais Ramadani. (2022). *Kedudukan dan fungsi fraksi di dewan Perwakilan rakyat berdasarkan undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*. Skripsi Fakultas hukum Program studi ilmu hukum, Universitas Islam Riau.

Fathan Ali Mubiina. (2020). “Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi.” *Jurnal Konstitusi*. 17(2) (Juni).

Muhellis, Sh, MH. (2014). “Sistem bikameral di Indonesia Pasca amandemen UUD 1945.” *Jurnal Cita Hukum* 1(1) (Juni).

Suparto. (2017). “Pengujian UU no. 27 tahun 2009 dan UU no. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) sebagai upaya DPD untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya.” *UIR Law Review* vol. 01 nomor 01 (April).


Supriyadi Widodo Eddyono dan Ajeng Gandini Kamilah. (2017). *Sikap Fraksi DPR dan Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*. Jakarta : Institute for Criminal Justice Reform.

Vicky Septia Rezki. (2012). *Kedudukan Fraksi dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

Yuswanto. (2016). “Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.” *Jom Fakultas Hukum* Vol.III no. 2 (Oktober).

Widayati. (2015). “Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia.” *MMH*. Jilid 44 No.4 (Oktober)

Zainal Arifin Hoesein, Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi. (2021). “Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik dalam Kelembagaan DPR.” *Al-Qisth Law Review* Vol.5 no. 1.



สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี
เลขที่ 120 ถ.แจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. 10210
โทรศัพท์ 02-1419550