

**การศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยระหว่าง
รัฐบาลอินโดนีเซีย สมัยประธานาธิบดี ซูซิโล บัมบัง ยุคโดโยโน
(Susilo Bambang Yudhoyono) (ค.ศ. 2004-2014)
และรัฐบาลเมียนมา สมัยประธานาธิบดี เทียน เซ่ง (Thein Sein)
(ค.ศ. 2011-2014)**

อรไท โสภารัตน์¹

บทคัดย่อ

อินโดนีเซียและเมียนมา เคยเป็นประเทศได้อาณานิคมและปกครองด้วยระบบทหาร ทั้งสองประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเริ่มอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือหลังสงครามเย็น ประเทศอินโดนีเซียเปลี่ยนผ่านอย่างโดดเด่น ในสมัยประธานาธิบดียุคโดโยโน ส่วนประเทศเมียนมาเปลี่ยนผ่านอย่างเด่นชัดในสมัยประธานาธิบดีเทียน เซ่ง บทความนี้ มุ่งศึกษากระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของทั้งสองรัฐบาลภายใต้กรอบการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย(Transitional to Democracy Model) โดยดังก์วาร์ท เอ รัสตาว (Dunkwart A. Rustow) ผลการศึกษาพบว่า อินโดนีเซียมีปัจจัยส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าเมียนมา เมื่อประธานาธิบดี ยุคโดโยโน เน้นในหลักนิติรัฐ ความเสมอภาคระหว่างคนเกาะและไม่ใช้เกาะเปิดเสรีของสื่อมวลชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในขณะที่เมียนมาเปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติ เปิดเสรีภาพทางด้านสื่อเพิ่มมากขึ้นและปล่อยนักตัวนักโทษทางการเมืองเช่น นางองซานซูจี รวมถึงยอมให้นางองซานซูจี ลงสมัครเลือกตั้งในนามตัวแทนพรรคการเมืองเป็นต้น แต่ตราบใดที่ ทั้งสองประเทศยังคงทหารอยู่ในสภาในจำนวนที่แน่นอน ตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นประชาธิปไตยของทั้งสองประเทศ ยังคงต้องอาศัยเวลาเปลี่ยนผ่าน จนกว่าจะไร้เงาทหารในสภาได้อย่างสมบูรณ์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และนิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีเมล oratais@nu.ac.th

คำสำคัญ: 1. การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย 2. ยุคโตโยโน. 3. เกียน เซ่ง
4. เมียนมา 5. อินโดนีเซีย

A Comparative Study on the Transitional to Democracy between Susilo Bambang Yudhoyono Government and Their Sein Government

Oratai Soparat²

Abstract

Indonesia and Burma have in common the experience of being colonized and also ruled by military governments. The transitional progress to democracy was undertaken at almost the same time, that is, during the post-cold war era. In Indonesia, the transition was evident during President Yudhoyono's term and in Burma the transition was evident during President Their Sein's term. This study focused on the transitional process to democracy in both countries by applying the framework of the transition to democracy model by Dunkwart A. Rustow. The results indicated that Indonesia promoted the transition to democracy more efficiently than Burma. For example, President Yudhoyono practically enforced the rule of law, emphasized the equality between the Islanders and the mainland population, allowed partly free press and pursued decentralization to consolidate democracy. Likewise, President Their Sein liberalized the economy to accept foreign investment, allowed partly free press and released political prisoners such as Aung San SuuKyi. Furthermore, he allowed her to run as a candidate in the general election, representing her Political Party, NLD. Nevertheless, as long as the parliamentary seats were reserved for military, both countries still needed more time for the democratic transition, which would

² Assistant Professor at the Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Naresuan University, Phitsanulok, Thailand, and a PhD student at the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand. Email address: oratais@nu.ac.th

only be complete when the parliament was no longer under the influence of military.

Keyword: 1. Transition to democracy 2. Yudhoyouno 3. Thein Sein
4. Myanmar 5. Indonesia

บทนำ

อินโดนีเซีย เริ่มเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยในช่วงคลื่นลูกที่สาม ระหว่างปี ค.ศ.1980-1996 (Diamond, 2010: 24) อินโดนีเซียมีรูปแบบการปกครอง โดยทหารซึ่งมีระดับชั้นต่ำของความเป็นประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง หากเปรียบเทียบกับรัฐบาลทหารเมียนมา เมียนมามีลักษณะใกล้เคียงกับอินโดนีเซียในรูปแบบการเปลี่ยนผ่านในลักษณะเดียวกันคือ มีการเลือกตั้ง แม้จะปกครองด้วยรัฐบาลทหาร แต่มีแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น แต่เมียนมาเปิดเสรีได้ไม่นานนักและเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ประชาธิปไตยในช่วงคลื่นลูกที่สี่ คุณลักษณะของทั้งอินโดนีเซียและเมียนมาต่างมีร่วมกันคือ เคยตกเป็นอาณานิคมและปกครองแบบเผด็จการทหารมาก่อน ทั้งยังมีตำแหน่งที่ตั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหมือนกัน ทำให้ทั้งสองประเทศมีแง่มุมที่นำการศึกษาโดยเปรียบเทียบ ในงานเขียนนี้ ผู้เขียนตั้งใจศึกษาเปรียบเทียบระหว่างอินโดนีเซียและเมียนมา ในยุคเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของประเทศที่มีลักษณะร่วมคือปกครองแบบทหารแล้วจึงเป็นแบบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่า"การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของประเทศอินโดนีเซีย ในยุครัฐบาล ซูฮาร์โต บัมบัง ยุคโดโยโน มีทิศทางพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย ต่างกับประเทศเมียนมาที่นำโดยรัฐบาลเหียน เซ่ง อย่างไร"

โดยการศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นหาปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลซูฮาร์โต บัมบัง ยุคโดโยโนและรัฐบาลเหียน เซ่ง เปลี่ยนผ่านสู่ระบบประชาธิปไตย โดยกรอบการมองในการเปรียบเทียบ ผู้เขียนได้ศึกษางานของ ดังก์วาร์ท เอ รัสตาว (Dunkwart A. Rustow) จากบทความการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model Comparative) มาเป็นแนวคิดในการศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของทั้งสองประเทศ และแนวคิดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยระดับต่ำสุดของ โจเซฟ ชัมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) พร้อมกันนั้นต้องมองผ่านกรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้จะมีใช้สิ่งจำเป็นในการขับเคลื่อนประเทศประชาธิปไตย แต่นับเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ และยังนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยซึ่งอธิบายโดยโรนัลด์ อินเกรฮาร์ท (Ronald Inglehart)

ทั้งนี้งานเขียนนี้จะประกอบไปด้วยสี่ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง อธิบายแนวคิดที่ใช้ในการเปรียบเทียบคุณลักษณะของทั้งสองรัฐ ส่วนที่สอง ความเป็นมา และลักษณะการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย ส่วนที่สาม ความเป็นมา และลักษณะการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยของประเทศเมียนมา ส่วนที่สี่ เปรียบเทียบลักษณะการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยของทั้งสองรัฐ และบทสรุป

การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratic Transition) ตามนิยามของ อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอร์วิลล์ (Alexis de Tocqueville) อธิบายว่า หมายถึง การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองสู่ระบบประชาธิปไตย ที่นำไปสู่ความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาคกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความจริงที่ถาวรที่สุด (Platter, 2014: 5-16) และยังอธิบายเพิ่มเติมว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย มาจากการสูญเสียความชอบธรรมหรือความไม่เสมอภาคในสังคม นอกจากนั้นแล้วการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยยังต้องอาศัยเวลา ซึ่งไม่ใช่ระยะเวลาอันสั้นอย่างน้อยก็หนึ่งชั่วอายุคน (Rustow, 1970: 346) และในการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ ยังมีลักษณะเป็นวัฏจักรที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ อย่างไม่สิ้นสุด เช่นประชาธิปไตย เปลี่ยนมาเป็นเผด็จการ แล้วหวนคืนสู่ประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เชื่อว่าจะนำไปสู่สิ่งที่ได้ในที่สุด (Platter, 2014: 5-16)

ถ้าเช่นนั้นความหมายของประชาธิปไตย คือ อะไร ทำไมประชาธิปไตยต้องเปลี่ยนแปลงเป็น วัฏจักร ประชาธิปไตยคือระบบทางการเมืองที่เคารพในเสรีภาพส่วนบุคคล เสี่ยงส่วนใหญ่ สิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐหรือความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย การเปลี่ยนแปลงจากระบบเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตยก็ย่อมเป็นไปได้หากประชาชนได้รับการเคารพ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติรัฐเป็นต้น ในทางตรงข้ามอาจหวนกลับสู่เผด็จการ หากสิ่งที่กล่าวมานั้นไม่ได้รับการเคารพอีกต่อไป ข้อน่าสังเกตคือการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยต้องเปลี่ยนจากระบบเผด็จการอำนาจนิยมไปยังระบบประชาธิปไตยได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้นหรือ หากมิใช่เช่นนั้น การเปลี่ยนจากระบบราชาธิปไตยและระบอบคอมมิวนิสต์มาเป็นประชาธิปไตยก็ย่อมเป็นไปได้เช่นกัน

กัวเลโม โอดอนเนล (Guillermo O'Donnell) ฟิลิปป์ ชมิตเตอร์ (Philippe Schmitter) และ ลอเรนส์ ไวท์เฮด (Lawrence Whitehead) ได้อธิบายความหมายของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในหนังสือ Transition from Authoritarian Rule หมายถึงการเปลี่ยนผ่านจากระหว่างระบบทางการเมืองหนึ่งไปยังอีกระบบทางการเมืองหนึ่ง และ โทมัส คาโรเธอร์ (Thomas Carothers) ในหนังสือ The End of the Transition paradigm ได้อธิบายว่าไม่มีลำดับขั้นตอนในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เพราะหลาย ๆ ประเทศไม่จำเป็นต้องมาจากระบบเผด็จการ อาจพัฒนามาจากระบบสังคมนิยมหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแนวทางดังกล่าวอาจเผชิญความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตย และในบางประเทศไม่สามารถพัฒนาให้กลายเป็นเสรีประชาธิปไตยได้เต็มร้อย เพราะอยู่เขตสีเทาที่ไม่แจ่มชัดในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยว่าจะขาว หรือ ดำ ฉะนั้นการให้ความหมายการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยสามารถอธิบายได้ว่าเป็นแนวทางหลีกเลี่ยงความรุนแรงและใช้แนวทางสันติ ผ่านการเจรจา

เพื่อนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Platter, 2014: 5-16) ซึ่งเป็นคุณลักษณะเด่นของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ไม่ใช้ความรุนแรงหากแต่เคารพในหลักการเสียงส่วนใหญ่และความเท่าเทียมกัน

ท่ามกลางการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยในยุคคลื่นลูกที่สี่ ปลายปี ค.ศ.1980-1990 แม้ว่าบางประเทศคุณลักษณะยังไม่พร้อมเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ไม่จำเป็นต้องรื้อเพราะความเป็นประชาธิปไตยสะท้อนความมีอารยะและ ความทันสมัย ตลอดจนได้รับความนิยมนอย่างมากในศตวรรษที่ 21 เพียงแต่ประเทศที่คุณลักษณะไม่พร้อมอาจพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในช่วงขั้นตอนแรกประสบปัญหา ตัวอย่างเช่น ประเทศที่พัฒนาความเป็นประชาธิปไตย ในช่วงคลื่นลูกที่สามที่ความเป็นประชาธิปไตยอาจยังไม่ลงลึกมากพอ กล่าวคือ ในช่วงแรกของการพัฒนาตามแนวทางประชาธิปไตยในประเทศกลุ่มนี้อาจได้รับอิทธิพลแรงกดดันจากการเมืองภายใน และภายนอกในขณะเดียวกัน ทำให้การตระหนักรู้และเข้าใจความเป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะสิ่งที่กล่าวมานั้นต้องอาศัยเวลาในการเปลี่ยนผ่าน เป็นเหตุให้บรรดาประเทศคลื่นลูกที่สามหันกลับไปปกครองในระบบเดิมๆ (reverse wave of democracy) ดังเช่นที่ซามูเอล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้นิยามไว้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ไปเร็วเกินไป (outpace the transitions to democracy) (Diamond, 2010: 24) แต่ในระยะเวลาไม่นาน ประเทศเหล่านั้นก็จะย้อนกลับมาปกครองแบบประชาธิปไตยอีกครั้ง

สถานะรูปแบบทางการเมืองอาจกลับไปที่เดิมมาได้ ด้วยหลายสาเหตุเช่น แรงดึงดูดในรูปแบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยลดน้อยลง อันมีสาเหตุมาจากสถาบันทางการเมืองของยุโรป และสหรัฐอเมริกาไม่อาจสะท้อนบทบาทความเป็นประชาธิปไตย ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ดีในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 2008 ในทางตรงข้ามรัฐที่ปกครองแบบเผด็จการกลับมีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจเติบโตได้ดีเช่นจีน ซึ่งจีนกลับมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น และมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสูง ทั้งยังท้าทายอำนาจประเทศประชาธิปไตยที่ยังรากลึกตั้งแต่คลื่นลูกที่หนึ่ง

ฉะนั้นความเป็นประชาธิปไตย จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่ทุกรัฐจะเดินทางไปถึง โดยไม่มีอุปสรรคหรือการเรียนรู้ แต่ข้อดีของความเป็นประชาธิปไตย คือ กระบวนการประชาธิปไตยทำให้การปรับเปลี่ยนแนวทาง กในการบริหารประเทศเป็นไปตามความต้องการของประชาชน (เสียงส่วนใหญ่) เพราะวิถีทางประชาธิปไตยเน้นการเคารพในหลักการความเท่าเทียมกัน หลักนิติรัฐและเสรีภาพ ผู้เขียนจะใช้กรอบการมองเรื่อง Transitional to Democracy เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์ การเปลี่ยนผ่าน

ไปยังประชาธิปไตยของสองประเทศคืออินโดนีเซียในสมัยผู้นำซูฮาร์โต บัมยัง ยูโนโยโน และเมียนมาในสมัยผู้นำเตียง เส็ง

1. แนวคิดการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย (Transitional to Democracy)

แนวคิด Transitional to Democracy คือแนวคิดที่อธิบายก้าวย่างเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษารอบแนวคิด จาก ดังค์วาร์ท เอ รัสตาว (Dunkwart A. Rustow) ศึกษาการเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยในสวีเดนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1890-1920 และในช่วงเบ่งบานความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในตุรกี ค.ศ. 1945 โดยรัสตาว ได้อธิบายกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน

1) ช่วงเบื้องหลัง (background condition) ลำดับขั้นตอนนี้ เน้นความกลมเกลียวของคนในชาติ (national unity) ประชาชนรับรู้และเตรียมใจในการเปลี่ยนผ่านรูปแบบทางการเมืองแบบใหม่ ด้วยการยอมรับในหลักการที่ดีของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยการเคารพเสียงส่วนใหญ่ ส่งผลให้นโยบายสามารถเปลี่ยนแปลงเพื่อคนส่วนใหญ่ได้ ทั้งนี้ขั้นตอนนี้เป็นเพียงขั้นตอนเพื่อประชาชนเตรียมใจรับการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น นอกจากนั้นความรู้สึกรัฐชาตินิยมยังเป็นปัจจัยสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่ปรากฏในญี่ปุ่น และเยอรมนี ดังนั้นในขั้นตอนนี้จึงรวมเอาความกลมเกลียวของคนชาติพันธุ์เดียวกัน และความเป็นเอกฉันท์ (Consensus) ต่อการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการทำข้อตกลงในการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยของคนในชาติ อนึ่งในขั้นตอนนี้ไมอาจบอกได้ว่ารัฐควรมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างน้อยที่สุดในช่วงก่อนเป็นประชาธิปไตยควรอยู่ในระดับใด ฉะนั้นรัฐจะมีเบื้องหลังอย่างไรก็เป็นประชาธิปไตยได้

2) ลำดับต่อมาคือ ขั้นตอนเตรียมการ (Preparatory Phase) โดยปกติมักเป็นกระบวนการโดยชนชั้นนำในสังคม เป็นกลไกขับเคลื่อนหลักในการเปลี่ยนผ่านด้วยสาเหตุจากความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ หรือทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำและชนชั้นกลาง (ที่ประกอบไปด้วยทั้งชนชั้นคนทำงานและชนชั้นกลางค่อนไปชนชั้นล่าง) ตัวอย่างเช่น ชาวนาสวีเดนนำการขับเคลื่อนเรียกร้องให้รัฐบาลยกระดับค่าครองชีพให้สูงขึ้นอันส่งผลให้ประชาชนมีเงินมากพอในการจ่ายภาษี และตัวอย่างที่สอง การขับเคลื่อนโดยชาวนาชาวตุรกีต่อสู้กับรัฐบาลทหาร kemalist เพื่อทำให้การพัฒนาในชนเมืองเท่าเทียมกับตัวเมือง และแทนที่การพัฒนาเกษตรกรรมด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม การขับเคลื่อนจากสองกรณีนี้จริง ๆ แล้วเป็นเพียงผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการไปสู่ประชาธิปไตย ไม่ใช่สาเหตุจากการเริ่มต้นสู่ประชาธิปไตย

ในบางกรณี ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักเท่านั้น แต่มีปัจจัยด้านอุดมการณ์จักรวรรดินิยม และแรงขับเคลื่อนด้านความรู้สึก

ชาตินิยม ประชาชนไม่เพียงแต่เรียกร้องเอกราช แต่ยังรูก้อเรียกร้องเพื่อประชาธิปไตย หลังได้รับเอกราช ตัวอย่างเช่นประเทศอินเดีย ท่ามกลางสังคมที่ขัดแย้งกันอาจก่อรูป สังคมออกเป็นสองลักษณะคือ สังคมที่แบ่งแยกออกเป็นสองขั้ว(bipartite) หรือ รูปแบบสังคมที่เป็นพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ทำให้ขั้นตอนนี้ไม่พัฒนาไปถึงขั้นตอนต่อไป ในบางกรณีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอาจไปสู่ประชาธิปไตยได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นเตรียมการนี้ ดังที่ เจมส์ ไบรย์ (James Bryee) กล่าวว่าประชาธิปไตยเป็นผลสำเร็จที่หอมหวานหลังจาก การดิ้นรนที่เต็มที แต่เจมส์ ไบรย์ (James Bryee) ได้แสดงความคิดเห็นว่า การเข้าสู่ขั้นตอนนี้อาจไม่ต้องเริ่มต้นจากขั้นตอนที่ 1 กล่าวคืออาจพัฒนามาจากขั้นตอนที่สองเลยก็ได้ (Rustow, 1970: 347)

อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert Hirschman) กล่าวถึงการพัฒนาประชาธิปไตยอาจไม่จำเป็น ต้องดูที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ว่าจะต้องพัฒนาไปถึงระดับใดจึงจะเป็นประชาธิปไตย หรือ พัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ดูที่การกระบวนการประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับประเทศนั้นๆ มิฉะนั้นก็อาจเหมือนกันการเอากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือการปฏิบัติตามรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ มาปฏิบัติ ซึ่งนอกจากจะไม่ ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยแล้วยังอาจยิ่งเพิ่มความขัดแย้งระหว่างกลุ่มให้เกิดขึ้นได้มากกว่า (Rustow, 1970: 347)

3) ขั้นการตัดสินใจ (Decision Phase) เป็นขั้นตอนของผู้นำทางการเมืองที่เข้าใจในความต่างของประชาชน รวมถึงยอมรับบางแง่มุมของกระบวนการประชาธิปไตย เช่น รัฐบาลสวีเดนยอมรับการประนีประนอมในสิทธิการเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบตัวแทนในระบบสัดส่วน สวีเดนปฏิรูปสิทธิการเลือกตั้งปี ค.ศ.1918 ในขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับนักการเมืองในกระบวนการตัดสินใจอย่างมีสติ (conscious decision) เพราะการเปลี่ยนแปลงจากระบบคณาธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตยย่อมต้องรับรู้และเห็นชอบโดยบรรดานักการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองระดับสูง แต่กระบวนการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยยังต้องอาศัยกลุ่มอื่นๆ เช่น ฝ่ายตรงข้ามหรือนักการเมืองหน้าใหม่ สำหรับกลุ่มนักการเมืองหน้าใหม่ในสวีเดน ตัวอย่างเช่น กลุ่มอนุรักษนิยม (Conservatives) และกลุ่มหัวรุนแรง (Radicals) โดยที่แต่ละฝ่ายที่กล่าวมาต้องเจรจาประนีประนอม และจัดลำดับ ในขั้นตอนนี้อาจสรุปออกมาเป็นลำดับได้ว่า 1) เนื้อหาของประชาธิปไตยกลายเป็นประเด็นสำคัญในการหรือระหว่างนักการเมือง 2) ผลการเจรจาอาจจะเลือกทางเลือกที่ตรงลงมาไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุด 3) การเดินทางสู่ประชาธิปไตยอาจมีแนวทางแตกต่างกัน เช่น สวีเดนเริ่มต้น

จากสิทธิการเลือกตั้งให้มีความเป็นสากล ด้วยการเลือกตัวแทนแบบเป็นสัดส่วน (ซึ่งอาจไม่เป็นที่ต้องการของทั้งฝ่ายอนุรักษนิยม เสรีนิยมและสังคมนิยม) ที่เป็นเช่นนั้นได้เพราะนักการเมือง เน้นในความเป็นไปได้ของการปฏิรูปของสวีเดน 4) ข้อตกลงส่งผ่านจากการนักการเมืองไปยังประชาชน

4) ขั้นสุดท้ายเรียกว่าขั้น Habituation อาจนิยามได้ว่าหมายถึงพฤติกรรมของคนภายในประเทศที่ทำจนเคยชิน ภายในบริบทนี้หมายถึงพฤติกรรมของประชาชน ที่อยู่ภายใต้ปกครองแบบประชาธิปไตยและคุ้นชินกับการปฏิบัติตามกฎหมาย การปกครองแบบประชาธิปไตยเน้นการแข่งขัน การแข่งขันจะเกิดขึ้นได้สองระดับคือ การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการแข่งขันระหว่างผู้นำภายในพรรคการเมือง และไม่ใช่แค่การแข่งขันเท่านั้น ยังรวมถึงการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีการปะทะกันในเรื่องผลประโยชน์ ทั้งนี้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินภายใต้หลักการประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน การแสดงความคิดเห็นในการโต้เถียง ทั้งยังลองผิดลอง (trial and errors) การประนีประนอม และหาข้อตกลงร่วมกัน เช่น สวีเดนมีพรรคการเมืองสองพรรคหลักคือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrats) ที่ชูประเด็นความเป็นชาตินิยมทางด้านอุตสาหกรรมและเน้นนโยบายสร้างสันติ ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยม (conservatives) เน้นการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศและ ความรู้สึกชาตินิยม ซึ่งผลการเลือกตั้งพรรคอนุรักษนิยมประสบความสำเร็จ โดยที่อนุญาตให้มีการแทรกแซงจากรัฐบาลทางด้านเศรษฐกิจในลักษณะรัฐสวัสดิการ และจากตัวอย่างดังกล่าวแนวทางของสวีเดน เคารพในเสียงส่วนใหญ่ แม้ว่าแนวทางพรรคจะไม่ได้เน้นความเป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเนื่องจากอนุญาตให้รัฐแทรกแซงได้ แต่ก็ได้ดำเนินการตามวิถีแห่งประชาธิปไตยที่ประเทศบริหารไปตามแนวทางเสียงส่วนใหญ่ ความเสมอภาคกัน และการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

การเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย อาจไม่ประสบความสำเร็จได้ในทุกประเทศ โดยเฉพาะบางประเทศอาจมีการเปลี่ยนกลับไปกลับ มาจากคณาธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตยและกลับไปยังอำนาจนิยม แล้วจึงกลับมาเป็นประชาธิปไตย เพราะประเทศเหล่านั้นมองว่าประชาธิปไตย ยังไม่ใช่ทางเลือกเดียวในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองของรัฐตนได้ อย่างไรก็ตามความเป็นประชาธิปไตยมักประสบความสำเร็จในประเทศ ที่มีความพร้อมทางสังคมและเศรษฐกิจโดยมีสัดส่วนทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย และบางประเทศที่ประกอบไปด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เช่น

ประเทศสวีเดน อินเดียและแคนาดา ที่เคารพในความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ผ่านตัวกฎหมายของประเทศนั้นๆ ที่เน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และเคารพในสิทธิของคนต่างชาติพันธุ์ และพรรคการเมืองต่างๆก็รู้ในประโยชน์การออกเสียง (voting) ของกลุ่มต่างชาติพันธุ์ แม้จะมีจำนวนไม่มากนักก็อาจมีส่วนช่วยเป็นผู้ตัดสินหาพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ที่แข่งขันกันมีคะแนนสูสีกัน

การเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตย ในขั้นที่สี่สืบต่อจากขั้นการตัดสินใจ Decision phase เป็นขั้นตอนที่เน้นการเคารพทัศนคติของบุคคลหลายกลุ่มในสังคม เช่น ผู้นำ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มชนชั้นนำ และกลุ่มอิทธิพลต่างๆ นอกจากนั้นกระบวนการในขั้นตอนนี้ยังประกอบไปด้วยสามส่วนประกอบหลักคือ

1. **หลักการเมืองและประชาชน**เรียนรู้ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยมีกฎระเบียบและใช้กฎระเบียบด้วยความศรัทธาในกฎนั้น กล่าวคือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมาใหม่โดยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะอยู่ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

2. **ประสบการณ์**ที่ประชาชนทำความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยและการแข่งขันในหลาย ๆ ระดับ จะยิ่งส่งเสริมพฤติกรรมประชาธิปไตยให้กับประชาชนและรัฐบาล

3. **ประชาชน**จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างใหม่ และสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรพรรคการเมือง ที่เชื่อมต่อนักการเมืองกับนายทุนด้วยการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศ

การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย ต้องผ่านอุปสรรคและการเรียนรู้ในหลายๆขั้นตอน เช่น ในช่วงที่องค์กรพรรคการเมืองเริ่มสร้างขึ้นในช่วงเตรียมการ (Preparatory period) ช่วงความขัดแย้ง (conflict) และช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย (conflict phase of democratization) เช่นการบ่งชี้อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กล่าวมานั้นต้องผ่านการตัดสินใจโดยผู้นำในช่วง (decision period) ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องใช้เวลา ความเป็นประชาธิปไตยมีพลวัต ทำให้ประชาธิปไตยยังคงไม่สมบูรณ์ แต่ความเป็นประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นแล้วบางส่วน (partial democratization) จนกว่าจะหยุดเมื่อความเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์

ฉะนั้นจากรูปแบบที่นำเสนอ อาจสรุปว่าการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยประกอบไปด้วย ความรู้สึกชาตินิยม ต้องเผชิญกับความขัดแย้งอย่างจริงจังระหว่างการเมือง และประชาชน รวมทั้งต้องคุ้นชินในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ตามหลักการความเป็นประชาธิปไตย

2. ความเป็นประชาธิปไตยกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ จำเป็นต้องพิจารณาการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย ซึ่งรัฐที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจแตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นประชาธิปไตยให้แต่ละรัฐมีความแตกต่างกันตามไปด้วย ฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ได้กล่าวถึงความเป็นประชาธิปไตยของรัฐและการวัดคุณภาพของรัฐจากบทความ ประชาธิปไตยและคุณภาพของรัฐ (Democracy and the Quality of State) โดยยกตัวอย่างระหว่างปรัสเซียและเยอรมนี เป็นรัฐตัวอย่างที่สะท้อนความพยายามในการปฏิรูปทางการเมือง โดยพัฒนาประเทศให้เป็นสมัยใหม่เสียก่อนแล้วจึงเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่กรีซและอิตาลีกลับเน้นปัจจัยตรงข้าม กล่าวคือ ให้ประชาชนในประเทศมีส่วนร่วมทางการเมืองก่อนจึงจะพัฒนาทางเศรษฐกิจ สำหรับสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน ฉะนั้นในแนวทางดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยไม่อาจพัฒนาไปด้านเดียว หากแต่ต้องพัฒนาในแง่มุมเศรษฐกิจตามไปด้วย (Fukuyama, 2013: 5-16)

อินโดนีเซีย การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

หลังจากอินโดนีเซียได้รับเอกราชจากประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1949 อินโดนีเซีย ประสบกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาทางเศรษฐกิจ ความหลากหลายทางศาสนาของประชาชนในอินโดนีเซีย ที่ส่วนใหญ่เป็นมุสลิม แต่ก็ยังมีพุทธ ฮินดู และคริสเตียน นอกจากนี้ สภาพภูมิประเทศที่เป็นเกาะน้อยใหญ่จำนวนมาก ที่กล่าวมานั้นนับว่าเป็นสิ่งท้าทายผู้ปกครองซูการ์โน (Sukarno) ที่ปกครองในแบบ ประชาธิปไตยแบบมีผู้นำ (Guided Democracy) (Tangtrongphairoj, 2008) ซึ่งเป็นแนวทางที่อนุญาตให้ผู้นำใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซูการ์โนได้พยายามสร้างความกลมกลืนท่ามกลางความแตกต่างโดยกำหนดให้ใช้ภาษาที่ไม่แบ่งชนชั้น และ ศาสนาแต่กลับไม่ส่งผลดีต่อการปกครองอินโดนีเซียมากนัก เนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในอินโดนีเซียยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหายังจริงจัง อีกทั้งซูการ์โนยังหันหน้าหาฝ่ายสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ ยุบพรรคการเมืองให้เหลือเพียง 10 พรรค ทั้งยังให้กองทัพควบคุมรัฐวิสาหกิจที่รัฐยึดมาจากเนเธอร์แลนด์ จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดฝ่ายคอมมิวนิสต์บางส่วน (Partai Komunis Indonesia: PKI) ที่ประกอบไปด้วยกลุ่มทหารและข้าราชการร่วมมือกัน นำโดยพันโทอุตุง (Untung) สังหารนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี 7 นายอย่างอุกอาจ ทำให้สถานการณ์

มาถึงจุดแตกหักในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1965 หรือเหตุการณ์เกสตาปู (Gestapu) และนายพลซูอาร์โตก็ทำการปฏิวัติซ้อนตอบโต้กลับในวันที่ 1 ตุลาคมและ โคนัลล์อำนาจซูการ์โนลงได้สำเร็จ เหตุการณ์เกสตาปูสิ้นสุดลงด้วยการสังหารกวาดล้างกลุ่ม PKI และผู้สนับสนุนอย่างรุนแรง (Schreiner, 2005: 263-5)

เมื่อซูอาร์โตก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่สอง เขาได้กำหนดนโยบายเข้าข้างฝ่ายเดียวกับตะวันตกภายใต้ระเบียบใหม่ “New Order” โดยการจัดระเบียบใหม่ที่เน้นการให้อำนาจตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวอยู่ที่ประธานาธิบดี ประธานาธิบดีสามารถออกกฎหมายภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา (ทั้งที่ตัวแทนในรัฐสภาจะมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแทบจะทุกคน) เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้ออกกฎหมาย จึงทำให้กฎหมายของประธานาธิบดีมีมากกว่ากฎหมายทั่วไป และออกได้เร็วกว่า นอกจากนั้นประธานาธิบดียังเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทางด้านความมั่นคง ทั้งกองทัพบก กองทัพบัญชาการสูงสุด บทบาททางการเมืองที่สำคัญของซูอาร์โต คือการกระจายอำนาจ จึงทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตัวเอง (Fasman, 2014)

ส่วนในทางเศรษฐกิจซูอาร์โต เน้นการลงทุนโดยกลุ่มนักวิชาการหรือเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และรัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทุกประเภท ทั้งยังเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติของอินโดนีเซีย นอกจากนั้นเขายังเน้นพัฒนาภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศอันจะเป็นการกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจภาคอื่นๆ ให้พัฒนาตามไปด้วย (Tangtrongphairoj, 2008) ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือพัฒนาหลักนิติรัฐอย่างมีประสิทธิภาพเพราะจะยิ่งส่งเสริมให้การลงทุนจากต่างชาติเพิ่มมากยิ่งขึ้นโดยชาวญี่ปุ่นและ ชาติเอเชียอื่น ๆ ที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกมายังเกาะซาวา และรัฐยังให้การสนับสนุน (subsidies) และการออกนโยบายปกป้องการผลิตโดยใช้วัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรมในท้องถิ่น (Coleman and Lawson-Remer, 2013:131-2) จากแนวทางดังกล่าวการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอินโดนีเซียจึงพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว

30 ปี ภายใต้การนำโดยซูอาร์โต (ค.ศ.1965-1997) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียเติบโตร้อยละ 7 อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จำนวนผู้ตกงานลดลง และอัตราความยากจนลดลงจากร้อยละ 68 ในปี ค.ศ.1985 มาเป็นร้อยละ13 ในปี ค.ศ.1997 ในช่วงก่อนก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ด้านการเงินยังไม่มีรัดกุมรัฐบาลจึงมีนโยบายลดการผูกขาดโดยธนาคารใหญ่ที่มีจำนวนน้อย และอนุญาตให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาเปิดธนาคารภายในประเทศ ทำให้จำนวนธนาคารเพิ่มขึ้น

เป็นสองเท่า ทั้งยังพึ่งพิงการกู้ยืมเงินจากต่างชาติ ในขณะที่เดียวกันการปกครองแบบเผด็จการของซูฮาร์โต ซึ่งเขามักจะอ้างว่าเขามีความชอบธรรมเนื่องจากได้รับการเลือกตั้งเสียงโดยข้างมากในสภา ซูฮาร์โตจึงสามารถกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตัวเขา และครอบครัวเช่น การผูกขาดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตภาคอุตสาหกรรมและการเงิน ทั้งนี้ซูฮาร์โตและครอบครัวยังได้ยกยอกเงินคงคลังไปสูงถึง 35 พันล้านบาทจากสาเหตุสองประการที่กล่าวมานี้ เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เขาถูกโค่นอำนาจไปซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ค.ศ.1997 (Tangtrongphairoj, 2008)

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

1. *ขั้นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเป็นประชาธิปไตย (background condition)*

ในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย อาจกล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดี ซูฮาร์โตด้วยการจัดการเลือกตั้งนับเป็นขั้นตอนแรกของประเทศที่เป็นประชาธิปไตย แต่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตต้องพ้นจากตำแหน่งที่ปกครองมายาวนาน ด้วยปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่มีจุดเริ่มต้นมาจากประเทศไทยและได้แพร่ขยายมายังอินโดนีเซีย วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งได้ส่งผลกระทบต่อธนาคารของอินโดนีเซียให้ต้องปิดตัวลง และกระทบต่อราคาน้ำมันที่มั่งคั่งลงอย่างรวดเร็วและยังได้ส่งผลกระทบต่อค่าเงินรูปีอ่อนค่าลงร้อยละ 50 (Mcdermott and Borsuk, 1997) และเศรษฐกิจหดตัวอยู่ที่ร้อยละ 13.1 สถานการณ์ตึงเครียดมากยิ่งขึ้นเมื่อผู้คนออกมาเดินขบวนประท้วงโดยไม่กลัวการควบคุมด้วยกำลังทางทหาร

2. *ขั้นเตรียมการ (preparatory phase) อันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่รัฐบาลไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้*

การเพิ่มจำนวนของฝ่ายค้าน ที่เดินขบวนประท้วงนำโดยนางเมกาวตี ซูกานันบุตรี (Megawati Sukarnoputri ลูกสาวของประธานาธิบดีซูการ์โน) ทำให้นายพลซูฮาร์โต ต้องพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดี โดยได้แต่งตั้งให้รองประธานาธิบดี ฮาร์บีบี (B. J. Harbibie) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ฮาร์บีบีมีส่วนพัฒนาความเป็นประธานาธิบดีด้วยการจัดการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร และรวมเอาหลักการประชาธิปไตยแบบฆราวาส “Secular Democracy” ที่ให้ทุกคนเท่าเทียมกันท่ามกลางความแตกต่างทางด้านศาสนา ความเชื่อ และประเพณีเพื่อทำให้ทุกคนมีสิทธิไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเสรี นับว่าเป็นแนวทางที่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ นอกจากนั้นเขายังออกกฎหมายห้ามการแบ่งแยกชาติพันธุ์โดยใช้คำว่า pribumi และ non-pribumi (Purdey, 2006: 179) รวมถึงตรากฎหมายลดจำนวนโควตา

ทหารในสภา (The Economist 1999) และให้ข้าราชการทำกิจกรรมทางการเมืองได้ (Coleman and Lawson-Remer, 2013: 131-2) เมื่อฮาร์บีบีจัดให้มีการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ.1999 จึงกลายเป็นปรากฏการณ์การเลือกตั้งครั้งสำคัญที่ไม่ถูกกำหนดให้ เลือกแต่เฉพาะซูฮาร์โต แต่ปัญหาหลักที่สำคัญที่ต้องเร่งแก้ไขคือปัญหาทางเศรษฐกิจ ผลการเลือกตั้งคือนายอับดุลร๊ะห์มัน วาฮิด (Abdurrahman Wahid)

ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1999 แม้จะดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีได้ไม่นาน แต่บทบาทสำคัญของวาฮิดคือการแบ่งแยกอำนาจ สู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ยุติการควบคุมสื่อที่เคยดำเนินมาตั้งแต่สมัยซูฮาร์โต และเน้นบทบาทพลเรือนในทางการเมืองโดยลดโควตาทหารในสภาจึงทำให้โครงสร้าง การการเมืองประกอบด้วยกองทัพน้อยลง เขาได้ปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง 26 คน ภายใน 21 เดือน เช่น รมตกระทรวงมหาดไทย นายพล วิรันโต (General Wiranto) ผู้ที่ก่อคดีทหารรุนแรงที่ติมอร์ตะวันออก จนวาฮิดต้องกล่าวขอโทษ ต่อประชาชนติมอร์ตะวันออก (Inside Indonesia, 2010)

นอกจากนั้น วาฮิดยังมีบทบาทเชื่อมกลุ่มแตกแยกภายในประเทศ เช่น ฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยเชื้อเชิญให้มาพบเขาที่บ้านและอนุญาตให้พลเมือง เชื้อสายจีน แสดงออกทางวัฒนธรรมและภาษาได้ ทั้งยังคลี่คลายปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มต้องการแบ่งแยกดินแดนเช่น อะเจห์ และปาปัวตะวันตก รวมทั้ง ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ (Wahid, 2010) แต่ด้วยปัญหาการทุจริต ยักยอกทรัพย์ และปัญหาสุขภาพจึงทำให้เขาอยู่ไม่ครบวาระและ รองประธานาธิบดี นางเมกาวาตี ชูการ์โนขึ้นมาสืบทอดหน้าที่แทนในปี ค.ศ. 2001-2004 ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ทั่วโลกกำลังตื่นกลัวภัยคุกคามจากการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์ 9/11และอินโดนีเซีย กลายเป็นแหล่งซ่องสุมของกลุ่มผู้ก่อการร้ายและกลุ่มต่อต้าน สหรัฐอเมริกา นางเมกาวาตีจึงต้องปราบปรามกลุ่มต่าง ๆ อย่างเข้มงวดเมื่อการเลือกตั้ง ในสมัยต่อมาเริ่ม ค.ศ.2004 ประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโนโยโนก้าวขึ้นมารับตำแหน่ง นับเป็นอีกก้าวของการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย

ประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono) ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี ยูโดโยโนให้ความสำคัญ ในการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นลำดับแรก เขามีส่วนในกระบวนการเปลี่ยน สู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยมุ่งไปที่การลดปัญหาการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการต่อต้าน การทุจริต (anti-corruption commission, KPK) สามารถปราบปรามการทุจริต โดยจับครองผู้ว่าการธนาคารชาติ นาย อูเลีย โปฮาน (Aulia Pohan) ผู้ซึ่งเป็นบิดาเขย ของลูกสาวของเขาเองในปี ค.ศ.2008 (Bachelard, 2014) จะเห็นได้ว่าการจับกุม

ผู้ก่อการทุจริตซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ตัวประธานาธิบดีอาจไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็พิสูจน์ให้เห็นว่าทำได้

3. ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Process) ขั้นตอนที่เข้าใจความแตกต่างของบุคคลและส่งเสริมให้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบ่งบาน เช่น หลักการนิติรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ ประชาสังคมและสื่อมวลชน

ประธานาธิบดียูโดโยโนให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติรัฐ ยูโดโยโนสนับสนุนการจับกุมคดีเกี่ยวกับการทุจริต โดยเขาได้เคยประกาศว่าไม่มีใครจะรอดพ้นจากการจับกุมแม้ว่าครอบครัวของเขาเอง “He has said that no one, including his family, should be outside the bounds of the KPK’S reach (Coleman and Lawson-Remer, 2013:144)” และตัวเขาเองก็ยังปฏิบัติตัวให้เป็นตัวอย่างผู้ที่มีประวัติขาวสะอาด ปลอดภัยจากการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่อาวุโสในพรรคการเมืองของเขา ความสามารถในการจัดการกับคอร์รัปชันทำให้ประเทศอินโดนีเซียไต่ระดับเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในปี ค.ศ.2012 อยู่ในระดับที่ 118 เพิ่มขึ้นจากเดิมที่อยู่ระดับ 123 (Corruption Perception index, 2012)

ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาคือทหารอยู่เหนือกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ ทหารใช้ความรุนแรงต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์จากการปราบปรามความรุนแรงในติมอร์ อะเจห์และปาปัวตะวันตก แต่ทหารยังไม่ได้รับการดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือเมื่อขึ้นสู่ศาลแล้วก็ไม่ได้รับการพิพากษาคดี ตัวอย่างคดียิงนักดำน้ำในเกาะชวาตะวันออกในปี ค.ศ.2007 รวมทั้งคดีการทรมานนักกิจกรรมด้านมนุษยธรรมในปาปัวตะวันออก ปี ค.ศ. 2010-2011 อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียยังขาดระบบตรวจสอบการทำงาน (Accountability) โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่อาวุโสซึ่งส่งผลต่อกระบวนการประชาธิปไตย

ในส่วนของการแบ่งแยกอำนาจจากรัฐบาลกลาง ในกรุงจาการ์ตาไปยังระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นเนื่องจากสภาพทางภูมิประเทศที่ประกอบไปด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 14,000 เกาะ การปกครองแบบส่งตรงจากอำนาจส่วนกลางจึงไม่เหมาะสม นอกจากนั้น ผู้ปกครองระดับสูงจะต้องเป็นผู้อยู่ในเขตเกาะชวาเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งแยกกระหว่างคนที่เป็ชชาวเกาะชวา กับพวกที่ไม่ใช่ชาวเกาะชวา(Coleman and Lawson-Remer, 2013: 145-6) ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของผู้ปกครองระดับสูง

ฉะนั้น ประธานาธิบดียูโดโยโนจึงได้แบ่งส่วนการปกครองออกเป็นสามระดับ คือ ระดับจังหวัด (provincial) ระดับอำเภอ (sub provincial) และระดับเมือง (city) การแบ่งส่วนการปกครองดังกล่าวส่งผลดีทั้งในแง่เศรษฐกิจและ การออกกฎหมาย

ของแต่ละหน่วยการปกครองออกกฎหมายด้วยตัวเอง ในแง่เศรษฐกิจส่งผลดีต่อการเก็บภาษีจากชุมชน เงินภาษีก็จะหมุนเวียนมาใช้ยังชุมชนที่จ่ายภาษีบางส่วน และให้ส่วนกลางบางส่วน ส่วนการออกกฎหมายของท้องถิ่นได้อีกนั้น นับเป็นความจำเป็นเพราะกฎหมายบางข้อจำเป็นเฉพาะบางพื้นที่โดยเฉพาะบางพื้นที่ที่ยังคงต้องรักษาขนบธรรมเนียมเดิมไว้ คือคงอำนาจสู่ท้องถิ่นให้สามารถตรากฎหมายเองได้ เช่น ที่รัฐยอกยาการ์ตา (The State of Yogyakarta) (Coleman and Lawson-Remer, 2013: 145-6) หรือ การเจรจาสันติภาพกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนอะเจห์ (Free Aceh Movement Insurgent ,GAM) เป็นผลสำเร็จหลังจากเหตุการณ์ สีนามิปลายปี ค.ศ. 2006 ที่รัฐบาลให้สิทธิปกครองตัวเองแต่ไม่แบ่งแยก

การแบ่งส่วนการปกครองยังเป็นการปรับพฤติกรรมของประชาชนให้คุ้นชินกับสภาพแวดล้อมแบบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นก้าวเข้าสู่**ขั้นตอนที่ 4 (Habitation) เพราะประชาชนเรียนรู้การใช้สิทธิและหน้าที่ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของตัวเอง**

แม้ว่าภายในรัฐสภาจะยังมีทหาร แต่ฝ่ายพลเรือนไม่ต้องการให้มีจำนวนทหารมาก รัฐบาลจึงได้ยุติบทบาททหารลงด้วยการกำหนดในรัฐธรรมนูญให้ทหารอยู่ในสภาจำนวน 38 คนจากจำนวนผู้แทนทั้งหมดในสภา 238 คน (Brian, 2014) นอกจากนั้นยังกำหนดบทบาทเพิ่มเติมให้กับตำรวจโดยที่ตำรวจนอกจากดูแลด้านการต่อต้านการก่อการร้ายแล้ว (anti-terrorism) ยังต้องเพิ่มเติมบทบาทต่อต้านการใช้อำนาจที่ผิดของทหาร (anti-militancy) แต่งบประมาณทหารยังคงเพิ่มสูงขึ้นจาก 1.18 พันล้านในปี ค.ศ. 2003 มาเป็น 3.6 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.2010 แสดงว่าอำนาจทางการทหารหาได้หมดไป และทหารยังมีบทบาทหลักในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เนื่องจากทหารเป็นทั้งฐานเสียงและเป็นพรรคการเมือง Golkar ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มักได้รับการเลือกตั้ง ทหารและข้าราชการเป็นผู้รณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครแห่งพรรค Golkar ซึ่งเป็นทหารเกษียณอายุราชการเป็นต้น แม้ว่าประธานาธิบดียุคโนโบายจะเคยพูดถึงทหารในอินโดนีเซียว่าเป็นภัยคุกคามในการกล่าวสุนทรพจน์ในสมัยแรกของเขา “Military is not some bogeyman brought to Indonesia by the West, but a real threat (Coleman and Terra Lawson-Remer, 2013: 143)” แต่เขาก็มีอาจจับตาทหารในทางการเมืองให้หมดสิ้นไปได้

สื่อมวลชนในอินโดนีเซียมีอิสรภาพ หรือปลอดจากการควบคุมโดยภาครัฐในการทำข่าว สื่อมวลชนในเมืองหลวงมักเน้นการทำข่าวทุจริต และปัญหาสิ่งแวดล้อม ในขณะที่สื่อมวลชนท้องถิ่นจะเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับท้องถิ่นแตกต่างกันตามสภาพ

ภูมิศาสตร์ การทำข่าวภูมิภาคไม่ใช่แค่สะท้อนการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังส่วนจังหวัดและท้องถิ่น แต่ยังเป็นการยังเปิดพื้นที่ให้เป็นเวทีสำหรับนักการเมืองหน้าใหม่ซึ่งอาจเข้ามาแทนที่พรรคการเมืองที่มีบทบาทน้อยอย่าง พรรค Golkar

ในส่วนของกลุ่มประชาสังคมในอินโดนีเซียก็คือกลุ่มทางศาสนาอิสลาม เช่น องค์การอิสลามสายแข็ง (harder-line Islamic organization) และองค์การอิสลามสายกลาง (moderate Islamic organization) โดยที่สายกลางเช่น กลุ่ม Muhamadiyah and Nuhdlatul Ulama (NU) มีบทบาทหลักในการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบฆราวาส (secular democracy) ที่เน้นความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคน ไม่ได้เน้นแค่หลักการทางศาสนาอิสลามเท่านั้น แต่เน้นหลักการที่มุสลิมเป็นเพียงชนชาติหลักในอินโดนีเซีย ส่วนสายแข็งกลับสร้างปัญหาให้มากกว่าด้วยการเข้าครอบงำการเมืองท้องถิ่นบางส่วนได้เช่น Jamaah Islamiyah (JI) และกลุ่มทหารเก่าอื่นๆ เมื่อกลุ่ม JI ได้ครองอำนาจในท้องถิ่นก็จะใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มตน รวมถึงการจัดตั้งโรงเรียนเครือข่ายทางศาสนา (Islamic schools) ซึ่งมีราคาค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาล

เสถียรภาพทางการเมืองที่เข้มแข็ง ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะยุคโดโยโนเน้นความสำคัญในหลักการนิติรัฐสร้างความเท่าเทียมกันให้กับทุกคน ซึ่งไม่ได้ส่งผลดีแต่เพียงหลักเกณฑ์ความเป็นประชาธิปไตยตามหน่วยงานเก็บข้อมูลสถิติ Freedom House แต่ยังส่งผลต่อการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ ในสมัยที่หนึ่งของรัฐบาลยุคโดโยโน (ค.ศ. 2004-2008) เศรษฐกิจอินโดนีเซียฟื้นคืนมาอย่างรวดเร็ว ด้วยการผลิตสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภค อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 6.3 ในช่วงปี ค.ศ.2007 เกือบเท่าช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (Brian, 2014) และอัตราความยากจนที่ยังมีจำนวนลดลงนักคือร้อยละ 12.5 ในปี ค.ศ. 2011 ลดลงจากร้อยละ 16.6 ปี ค.ศ. 2007 (Brian, 2014) ทั้งยังได้ยุตินโยบายที่มีขึ้นในสมัยซูฮาร์โตที่ให้สิทธิพิเศษแก่คนจีนควบคุมอุตสาหกรรมในประเทศและให้สินเชื่อเป็นกรณีพิเศษ จนเป็นเหตุให้มีการเดินขบวนประท้วงและนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือด

ความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมียนมา

เมียนมา ตกเป็นอาณานิคมภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักร และได้เอกราชพร้อมกับรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ 1947 การพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาเริ่มต้นจากการเลือกตั้งครั้งแรกปี ค.ศ.1949 โดยมีนายพลอูรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นไปตาม ขั้นตอนที่1 (background

condition) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนรับรู้และเตรียมใจเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่ทว่า หลังจากนั้นกลุ่มทหารได้พัฒนาอำนาจทางการเมืองและกลายเป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในประเทศ กลุ่มทหารนำโดยนายพลเนวิน ได้ต่อสู้และเข้ายึดอำนาจรัฐบาลพลเรือนนำโดยนายพล อุ努 (เป็นนายกรัฐมนตรีสามสมัย)

ในปี ค.ศ. 1962 นายพลเนวินขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคการเมืองสังคมนิยมแห่งเมียนมา (Burmese Socialist Program Party: BSPP) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง แบบอำนาจนิยมภายใต้การนำโดยทหาร เนวินเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมนิยมมาสู่รูปแบบสังคมนิยมตามแนวทางเมียนมา “Burmese Way to Socialism” ลดอิทธิพลชาวต่างชาติในเมียนมา และพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเมียนมาต่อมากลายเป็นต้นเหตุหลักของปัญหาเศรษฐกิจและความยากจนตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 และนำไปสู่การเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยโดยชาวเมียนมาในปี ค.ศ.1988 ภายใต้กลุ่มสภาปฏิรูประเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) จากเหตุการณ์ดังกล่าวทหารฆ่าประชาชนตายเป็นจำนวนมาก และกุมอำนาจบริหารประเทศไปจนถึง ค.ศ.1990 **จากเหตุการณ์ดังกล่าว เมียนมาเข้าสู่กระบวนการแบบที่สองหรือ (preparatory phase) อันเป็นขั้นตอนที่ปะทะกันทางความคิดจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง**

รัฐบาลทหารเมียนมาได้จัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 และผลการเลือกตั้งคือพรรค (National League of Democracy: NLD) ได้รับการเลือกตั้งถล่มทลาย แต่ทหารยังคงกุมอำนาจปกครองต่อไปด้วยสาเหตุที่รัฐธรรมนูญมิได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง ท่อมาในปี ค.ศ 2003 ผู้นำตาน ฉวนได้เสนอแนวทางสู่ประชาธิปไตย “7 steps Road Map to Democracy” ซึ่งทหารได้ให้สัญญาคืนสู่ความเป็นประชาธิปไตยหากมีการเลือกตั้งอีกครั้ง

ในปี ค.ศ 2007 ในเมียนมา เกิดเหตุการณ์นองเลือดปฏิวัติผ้าเหลือง (Saffron Revolution)ระหว่างกลุ่มพระ ทหาร และนักศึกษาอันเป็นกลุ่มสามอำนาจหลัก ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ประจวบกับภาวะวิกฤติไซโคลนนากรีส (Nagris Cyclone) ในปี ค.ศ 2008 นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางการเมืองของเมียนมา เนื่องจากสภาพพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (State Peace and Development Council: SPDC) ของรัฐบาลทหาร ไม่อาจแก้ไขปัญหาคความยากจนและภาวะยากลำบากของประชาชนหลังเกิดวิกฤตินากรีส ทั้งยังทำให้ผู้คนล้มตายขยายเป็นวงกว้างออกไป เนื่องจากต้องใช้เวลาอันกว่าความช่วยเหลือจะไปถึง อีกทั้งทหารเมียนมา

ปฏิเสธรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้ผู้นำทหารไม่ได้รับความน่าเชื่อถืออีกต่อไป รัฐบาลทหารจึงต้องทำประชามติเสนอการทำรัฐธรรมนูญแบบมีแผนการ (planned constituted referendum) ซึ่งผลการทำประชามติร้อยละ 92.48 จากร้อยละ 98.12 เห็นด้วยกับแนวทางข้อเสนอของรัฐบาลทหาร (Chandiramani, 2008: 25) การดำเนินการดังกล่าวนับว่าเป็นไปตามขั้นตอนที่สาม (Decision Phase) ซึ่งเห็นให้ผู้นำเข้าใจความต่างของประชาชนและเข้าใจแง่มุมความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการทำประชามติโดยทหารเป็นการแสดงการยอมรับในการดำเนินการตามกระบวนการประชาธิปไตย

หลังจากทำประชามติดังกล่าว รัฐบาลทหารได้แก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญของเมียนมา โดยเปิดให้พลเมืองหรือกลไกภาคประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากกว่าที่เคยเป็นมา แต่เนื้อหารัฐธรรมนูญบางส่วนยังเน้นกองทัพเป็นหลักค้ำประกันและสร้างความชอบธรรม ทั้งยังบรรจุกฎเกณฑ์ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง ตัวอย่างเช่น ห้ามมิให้คนบางกลุ่มเข้าสู่พื้นที่การเมือง ได้แก่ คนที่สมรสกับชาวต่างชาติลงสมัครรับเลือกตั้ง (Chandiramani, 2008: 25) อย่างไรก็ตาม พัฒนาการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากทหารมายังพลเรือนก็เริ่มปรากฏขึ้นบ้างเมื่อทหารได้แก้กฎหมายและจัดให้มีการเลือกตั้งและ สนับสนุนพรรคการเมืองหลายพรรคขึ้นในปี ค.ศ. 2013 นับเป็นการถ่ายโอนอำนาจทหารสู่ประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น (Bunte, 2013: 744-5)

ในยุคผู้นำรัฐบาลตาน ฉ่วยขึ้นมารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีต่อจากนายพลอาวุโส ซอ หม่องที่ลาออกจากตำแหน่งด้วยปัญหาสุขภาพ โดยตาน ฉ่วยเข้ามารับตำแหน่งในนามพรรค (State Peace Development Council: SPDC) ชื่อพรรคเดิมคือ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ตั้งแต่ตาน ฉ่วยเข้ามารับตำแหน่งเขาได้นำพาเมียนมาเข้าสู่การเป็นสมาชิกอาเซียน และ ประชุมร่างรัฐธรรมนูญใหม่ปี ค.ศ. 2008 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงถูกมองว่า ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเนื่องจากตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญมิได้เชิญให้พรรคฝ่ายตรงข้าม (National League Democracy: NLD) เข้าร่วมประชุม และถึงแม้จะมีตัวแทนจากชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่ได้มีบทบาทสำคัญ รวมทั้งทหารยังคงต้องนั่งในสภามากถึงร้อยละ 25

สำหรับเนื้อหารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 เน้นลดบทบาททหารในการคุมอำนาจทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนมากขึ้น โดยได้เพิ่มเนื้อหาในการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคล และยังให้การปกป้องต่อการถูกผูกขาด คบวรวม

หรือกลายเป็นเศรษฐกิจชาตินิยม นอกจากนั้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญยังส่งเสริมความโปร่งใสในการกำหนดภาษี และกระจายงบประมาณไปยังระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น (Rieffel, 2010: 5)

เทียน เซ่งเข้ามารับหน้าที่เป็นประธานาธิบดีต่อจากอดีตประธานาธิบดี ตาน ฉ่วย หลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ 2010 ทั้งนี้ เทียน เซ่ง สังกัดพรรคการเมือง Union Solidarity and Development Party (USDP) ที่ทหารให้การสนับสนุนตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 ทหารยังได้ที่นั่งในสภาร้อยละ 25 และสภาได้เสนอชื่อให้เต็ง เซ่งรับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีโดยเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011

รูปแบบทางการเมืองในรัฐบาลเทียน เซ่ง เป็นที่สังเกตได้ว่ามีความเป็นเสรีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ และรัฐบาลเปิดข้อมูลที่เคยเป็นความลับ นอกจากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติ ยังสามารถถ่วงดุลอำนาจและ ตรวจสอบ “check and balance” การทำงานของฝ่ายบริหารซึ่งประธานาธิบดีไม่สามารถวิโต้ได้ สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาล 9 คน ซึ่งสมาชิกศาลอาจถูกไล่ให้ออกได้โดยการลงคะแนนเสียง นอกจากนั้น นางองซาน ซูจีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการเพื่อหลักการนิติรัฐ สันติภาพ และความมั่นคง และคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น นางซูจียังเป็นตัวเต็งในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในปี ค.ศ.2015 หากกฎหมายจะอนุญาตให้ผู้ที่สมรสกับชาวต่างชาติเป็นผู้บริหารประเทศได้ กล่าวคือ นางยังคงไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารได้อย่างแน่นอน เนื่องด้วยนางมีสามีสัญชาติอังกฤษ ในตอนนี้อาจมองได้ว่าเมียนมาได้พัฒนาเข้าสู่ **ขั้นตอนที่สาม(Decision Process) ที่ผู้นำทหารเข้าใจในความต่างของประชาชน รวมถึงยอมรับบางแง่มุมของกระบวนการประชาธิปไตยมากขึ้น**

แนวทางของผู้นำเทียน เซ่งมีความเป็นนักปฏิบัติ ท่ามกลางความแตกแยกของกลุ่มทหารรวมทั้งกลุ่มหัวอนุรักษ์นิยม แต่เทียน เซ่งทำให้กฎหมายมีความเป็นเสรีมากขึ้นเช่น การพัฒนาสิทธิแรงงาน ตลอดจนผ่อนข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีต่อกลุ่มตรงข้ามรัฐบาลตัวอย่างเช่น ปลอยตัวนักโทษทางการเมือง ลบบัญชีรายชื่อผู้ที่ห้ามเข้าประเทศบางคน จากการดำเนินการของเทียน เซ่งนับเป็นการส่งเสริมบรรยากาศให้อยู่ร่วมกันอย่างเสรี ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2011 เทียน เซ่ง ได้แก้ไขเนื้อหากฎหมายการลงคะแนนพรรคการเมือง ซึ่งอนุญาตให้องค์กรชาตินิยมมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งในฐานะตัวแทนพรรค NLD ส่วนเนื้อหากฎหมายรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาใด ๆ ได้ แม้ได้พยายามปรับเนื้อหากฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 แต่ก็ยังไม่ผ่าน

การรับรอง ส่งผลให้รัฐบาลเมียนมายังคงมีรูปแบบการปกครองโดยทหาร แม้จะพยายามพัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ทหารก็ยังคงอำนาจในการทางการเมือง (Chamber, 2014: 119-120)

สหภาพเมียนมาได้พัฒนาความเป็นเสรีประชาธิปไตย โดยสะท้อนผ่านการยุติการตรวจสอบ (pre-censorship) สื่อและอินเทอร์เน็ต ซึ่งสื่อเคยถูกควบคุมอย่างเข้มงวดในสมัยนายพลเนวิน ค.ศ. 1962 โดยรัฐบาลทหารเป็นเจ้าของสื่อ แต่ต่อมาได้มีการแข่งขันของสื่อ ที่ร่ำรวยบางรายและรัฐบาลก็ได้ปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดสรรได้บ้าง แต่ก็มิได้ทำให้อำนาจการควบคุมสื่อลดน้อยลง จนกระทั่งในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2555 รัฐบาลได้ยุติการควบคุมหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ โดยสามารถถ่ายทอดรายการได้อย่างเสรี ประธานาธิบดีเตียน เซ่ง ยังได้จัดประชุมสื่อมวลชนภายในเมียนมาขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2555 ซึ่งรัฐบาลเตียง เซ่ง เปิดให้การต้อนรับสื่อมวลชน และให้สื่อตั้งคำถามโดยไร้ซึ่งการควบคุม อันเป็นการส่งเสริมความเป็นเสรีของสื่อมวลชน นอกจากนั้น สื่อยังสามารถถ่ายทอดภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ เช่น อุบัติเหตุบนท้องถนน หรือ เหตุการณ์ไฟไหม้ ทั้งยังสามารถถ่ายทอดร่างนโยบายและ ร่างกฎหมายรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของประธานาธิบดี เตียน เซ่ง ได้ กระนั้น ยังพบการตรวจสอบสื่อ (censorship) ในบางประเด็นเช่นประเด็นที่สั่นคลอนความมั่นคงเช่น กลุ่มโรฮิงยาหรือ การแสดงภาพความรุนแรงภายในประเทศจากกลุ่มต่อต้านมุสลิม และกลุ่มต่อต้านศาสนาพุทธ อย่างไรก็ตาม สื่อยังได้เพิ่มความถี่ในการตีพิมพ์หนังสือพิมพ์จากรายสัปดาห์เป็นรายวัน รวมทั้งรัฐบาลได้เพิ่มหนังสือพิมพ์อีกสองฉบับเผยแพร่ในเมืองมัณฑะเลย์และ เนปีดอร์ (Taylor, 2013: 192-3) ดังนั้นแนวทางของรัฐบาลทหารเมียนมา อาจสะท้อนได้ว่าเป็นแนวทางการให้เสรีภาพทางการการพูด (freedom of expression) อันเป็นหนึ่งในตัวประกอบที่สำคัญที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา

เปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยระหว่างอินโดนีเซียและเมียนมา

1. แนวทางการปกครองแบบประชาธิปไตยของทั้งสองประเทศ ยังคงบทบาททหารในการทางการเมือง เช่นอินโดนีเซียยังให้ทหารมีบทบาทในรัฐสภาเป็นจำนวน 38 นาย จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 238 นาย ซึ่งเป็นความพยายามในการลดจำนวนทหารจากเดิมร้อยละ 20 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐธรรมนูญเมียนมา ค.ศ. 2008 กำหนดให้ทหารเมียนมา

มีที่นั่งในรัฐสภามากถึงร้อยละ 25 ซึ่งประธานาธิบดีเทียน เซ่ง ยังไม่สามารถปรับเนื้อหาในการลดจำนวนทหารเมียนมา ในสภาให้น้อยลงไปกว่านี้ได้ นอกจากนั้นทหารยังมีบทบาทสนับสนุนพรรคการเมืองในทั้งสองประเทศ เช่น ทหารในอินโดนีเซียยังมีส่วนในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรค Golkar ซึ่งเป็นพรรคขนาดใหญ่ และมักจะเป็นพรรคของประธานาธิบดีอินโดนีเซีย โดยส่วนใหญ่ สำหรับทหารเมียนมายังมีบทบาทโดดเด่นในพรรค USDP (Union Solidarity and Development Party) ซึ่งเดิมทีเป็นพรรคที่พัฒนามาจากสภาการพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ SPDC (State Peace and Development Council) นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทหารและนักการเมืองยังมีลักษณะอุปถัมภ์ เพราะทหารมีส่วนช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ประธานาธิบดี จึงทำให้ทหารยังมีอิทธิพลในกำหนดนโยบายทางการเมือง

2. ประชาชนอินโดนีเซียประกอบไปด้วยความหลากหลายทางศาสนา ชาติพันธุ์และสภาพภูมิศาสตร์ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นไม่ใช่แค่ประโยชน์ทางด้านการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้แต่ละส่วนการปกครองยังสามารถออกกฎหมายได้เอง จึงทำให้เกิดการประสานระหว่างกลุ่มกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการตื่นตัวทางการเมือง รวมถึงยุติการให้สิทธิพิเศษแก่ชาวจีน เพื่อให้คนจีนและชาวอินโดนีเซียอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ในขณะที่เมียนมาก็ได้ปล่อยตัวนักโทษ โดยเฉพาะนางอองซานซูจี เพื่อให้เกิดการยอมรับโดยนานาชาติ และยังให้นางอองซานซูจีสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในนามตัวแทนพรรค NLD รวมทั้งสร้างความปรองดองให้กับคนในชาติ เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างชาติพันธุ์ที่หลากหลาย

3. สื่อมวลชนในประเทศอินโดนีเซียมีเสรีภาพอยู่บ้าง บางส่วน (partly free) ในการนำเสนอข่าว โดยปลอดจากการตรวจสอบโดยรัฐบาลและสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ในบางส่วน (partly free) (Freedom House, 2015) ในขณะที่รัฐบาลเมียนมาสมัยประธานาธิบดีเทียน เซ่ง ได้พยายามเปิดเสรีบางส่วน เช่น ยกเลิกการตรวจสอบเนื้อหาข่าวและ จัดประชุมผู้สื่อข่าวขึ้นโดยชี้แจงในประเด็นที่สื่อจะปลอดการตรวจสอบโดยรัฐ และสามารถเผยแพร่ข่าวทั่ว ๆ ไปได้อย่างเสรีมากขึ้น เพื่อให้เสรีในการพูด (freedom of expression) แต่ก็ยังพบว่าการเผยแพร่ข่าวของเมียนมายังถูกจำกัดอยู่มาก และยังไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้อย่างเสรี (Freedom House, 2015)

4. อินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายของคนภายในรัฐหรือหลักการนิติรัฐ จะเห็นได้จากการจับกุมผู้ที่ทุจริตภายใต้กฎหมาย

เดียวกัน ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นญาติกับประธานาธิบดีหรือไม่ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.2008 กรณีคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (anti-corruption commission, KPK) สามารถปราบปรามการทุจริตโดยจับกุมผู้ว่าการธนาคารชาติ นาย อูเลีย โปฮาน (Aulia Pohan) ผู้ซึ่งเป็นบิดาเขยของลูกสาวของประธานาธิบดียุคโดยโนได้ ในทางตรงข้ามการดำเนินคดีทหาร ยังไม่สามารถจับกุมหรือตัดสินคดีทหารที่กระทำผิดในทุกคดี ตัวอย่างเช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนในเขตอะเจห์หรือปาปัวตะวันตก เป็นต้น ส่วนประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมาก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นจากการปล่อยตัวนักโทษการเมือง แต่เมียนมาก็ยังไม่สามารถจัดการปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อย เช่นชนกลุ่มน้อยชาวโรฮิงญาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมียนมากับประเทศเพื่อนบ้าน

5. การพัฒนาทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เบ่งบานโดยเฉพาะหากพิจารณาตัวบ่งชี้ที่วัดในช่วงปี ค.ศ. 2012 เช่น อัตราเสรีภาพของประชาชน (civil liberties) เมียนมาอยู่ในระดับ 1.15 (จากคะแนน 0 เสรีภาพน้อย – 7 เสรีภาพมาก) (Freedom House, 2012) ในขณะที่อินโดนีเซียมีคะแนนที่สูงกว่า เมียนมาอยู่ในระดับที่ 3 ส่วนตัวบ่งชี้หลักการนิติรัฐในเมียนมา (rules of Law) อยู่ในระดับ 0.95 (จากคะแนน 0 เสรีภาพน้อย – 7 เสรีภาพมาก)ซึ่งถือว่าคะแนนค่อนข้างน้อย ส่วนในอินโดนีเซียวัดในด้านสิทธิทางการเมือง (political rights) อยู่ในระดับ 2 (จากคะแนน 0 เสรีภาพน้อย – 7 เสรีภาพมาก) (Freedom House 2012) จากตัวบ่งชี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอินโดนีเซียมีความแข็งแกร่งในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเป็นอย่างมากหากเปรียบเทียบกับเมียนมา

ในขณะที่ตัวเลขแสดงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปีเดียวกัน (ค.ศ. 2012) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมาอยู่ที่ ร้อยละ 6.5 (Myanmar Economic Monitor 2013) (และขยายตัวไปที่ร้อยละ 8.3 ในปี ค.ศ. 2013) ซึ่งสูงกว่าอินโดนีเซียเพียงเล็กน้อย สำหรับอินโดนีเซีย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 6.3 และตกลงไปที่ร้อยละ 5.8 ในปี ค.ศ.2013) (Country Overview by World Bank 2014) อาจเพราะประธานาธิบดี เทียน เซ่ง ชั่นมารับตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งมีภาพลักษณ์ที่เปิดเสรีจนเป็นที่ดึงดูดใจนักลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้นเมียนมายังมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงและสวนทางกับความเป็นประชาธิปไตยที่ยังอ่อนแออยู่มาก ซึ่งเป็นไปได้ว่าเมียนมาอาจพัฒนาแนวทางเศรษฐกิจก่อน แล้วจึงพัฒนาทางด้านการเมืองซึ่งเป็นทิศทางที่ตรงข้ามกับแนวทางของอินโดนีเซีย

บทสรุป

อินโดนีเซียเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยในช่วงคลื่นลูกที่สาม และแนวทางการเป็นประชาธิปไตย ของอินโดนีเซียพบอุปสรรคในช่วงเหตุการณ์เกสตาโบ ในปี ค.ศ.1965 และนำพาประชาชนให้ตระหนักรู้และเตรียมตัวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างเข้มแข็ง ส่วนเมียนมาเข้าสู่ความประชาธิปไตยยังไม่สำเร็จมากนัก แม้จะเริ่มตระหนักเรื่องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 8888 ที่เกิดขึ้นในวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1988 แต่พัฒนาการประชาธิปไตยยังอยู่ที่ขั้นการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดในความเป็นประชาธิปไตย และผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ยังคงถูกทหารควบคุมอยู่ทุกครั้งไป อย่างไรก็ตามเมียนมาก็ได้เปิดประเทศมากขึ้นและเปิดเสรีภาพให้ประชาชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป



References

- Bachelard, M. (2014). Yudhoyono's Legacy: The Great Democratic Leader Who Became a Follower. **Sydney Morning Herald**. [Online]. Retrieved October 18, 2014 from <http://www.smh.com.au/world/susilo-bambang-yudhoyonos-legacy-the-great-democratic-leader-who-became-a-follower-20141017-116tdc.html>.
- Bunte, M . (2013). Burma's Transition to Quasi-Military Rule: From Rulers to Guardians?. **Armed Forces and Society**, 40(4): 742–64.
- Chandiramani ,S. (2008). Burma and Western Precepts of Democracy. **Economic and Political Weekly**, 43(39): 25-27.
- Chamber, P. (2014). Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar. **Contemporary Southeast Asia** 36(1):119-120.
- Coleman, I. and Lawson-Remer, T. (eds.) (2013). **Pathways to Freedom: Political and Economic Lessons from Democratic Transitions**. New York: Council on Foreign Relations.
- Country Overview, Indonesia. (2014). **Worldbank**. [Online] Retrieved November, 2014 from <http://www.worldbank.org/en/country/Indonesia/overview>.
- Corruption Perception Index. (2012). **Transparency International: The Global Coalition against Corruption**. [Online] Retrieved June 10, 2015 from <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.
- Diamond, L. (2010). Indonesia's Place in Global Democracy. In **Problems of Democratization in Indonesia Elections**, edited by Edward Aspinall and Marcus Mietzner. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.
- Economist, The. (1999). **Habibiie's Task**. [Online] Retrieved November, 2014 from <http://www.economist.com/node/183818>.
- Economist, The. (2010). **Gus Dur**. [Online] Retrieved June 10, 2015 from <http://www.economist.com/node/15211074>.
- Fukuyama, F. (2013). Democracy and the Quality of the State. **Journal of Democracy**, 24(4): 5-16.

- Fasman, J. (2014). Indonesia's Fresh Start. **The Economist**. Retrieved November 20, 2014 from <http://www.economist.com/news/21631850-pragmatic-president-will-find-it-harder-get-things-done-nationally-he-did-locally-indonesias>.
- Freedom in the World Indonesia. (2012). **Freedom House**. [Online] Retrieved June 11, 2015 from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/indonesia#.VXpnHsIVjE>.
- Gred Fealy, Gus Dur's 100 days. (2010). **Inside Indonesia**. [Online] Retrieved June 10, 2015 from <http://www.insideindonesia.org/gus-dur-s-100-days>.
- Mcdermott, D. and Borsuk, R. (1997) Suharto Speculation Sends Rupiah Plunging 10%, Despite IMF Plan. **Wall Street Journal**. [Online] Retrieved June 2015 from <http://www.wsj.com/articles/SB88167699136201500>.
- Myanmar Economic Monitor. (2013). **World Bank Group**. [Online] Retrieved November, 2015 from https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Myanmar/Myanmar_Economic_Monitor_October_2013.pdf.
- Platter, M. F. (2014). The End of the Transitions Era?. **Journal of Democracy**, 25(3): 5-16.
- Purdey, J. (2006) **Anti-Chinese Violence in Indonesia, 1996–1999**. Singapore: Singapore University Press.
- Rieffel, L. (2010). The Economy of Burma/ Myanmar on the Eve of the 2010. **Elections: Special Report**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Rustow, D. A. (1970). Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. **Comparative Politics**, 2(3): 337-363.
- Schreiner, K. H. (2005). Histories of Trauma and Sites of Memory. In **Beginning to Remember: The Past in the Indonesian Present**, edited by Mary S. Zurbuchen. Singapore: Singapore University Press.

- Tangtrongphairoj, S. (2008) **New Order: A Support Instrument of Suharto's Power (ระเบียบใหม่ (OrdeBaru):เครื่องมือค้ำจุนอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โต)**. Institute of Asian Studies Chulalongkorn University [Online] Retrieved November ,2015 from http://www.thaiworld.org/thn/include/print.php?text=737&category_id=3&print=true.
- Taylor, R. H. (2013). Myanmar in 2012: Mhyaw Ta Lin Lin or Great Expectation. **Southeast Asian Affairs**, 2013: 189-203.
- Vogt, B. (2014) **The Path To Civilian Rule in Burma Goes through Indonesia**. Center for National Policy. [Online] Retrieved on June 11, 2015 from <http://cnponline.org/wp-content/uploads/2014/04/The-Path-to-Civilian-Rule-in-Burma-Goes-through-Indonesia.pdf>.