

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับค.ศ. 1945 กับแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติ*

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and pre vision of being the nation

สุวัฒน์ มณีเจริญ (Suwattana Maneechareon)**

บทคัดย่อ

การประกาศเอกราชของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน หลังการประกาศยอมแพ้สงครามของกองทัพญี่ปุ่น สามเดือนก่อนหน้านั้นได้มีการเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญโดยกลุ่มผู้นำชาวพื้นเมืองภายใต้การสนับสนุนของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้นกระทำด้วยคณะกรรมการซึ่งมีสมาชิกเพียง 62 คนโดยไม่มีโอกาสได้สำรวจความคิดเห็นหรือขอประชามติจากท้องถิ่น กลุ่มสังคม และชุมชนอันหลากหลายของกลุ่มเกาะอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1945 ที่ประกาศใช้หลังได้รับเอกราชจึงไม่อาจถือได้ว่าสะท้อนความต้องการของปวงชน แต่เป็นเอกสารที่แสดงแนวคิดหรือวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความเป็นชาติของผู้นำที่มีส่วนในการร่างและผู้ก้าวขึ้นเป็นผู้นำของประเทศหลังประกาศเอกราช ในแง่นี้จึงถือว่ามีผลสำคัญในกระบวนการสร้างชาติของประเทศอินโดนีเซีย บทความนี้นำเสนอภูมิหลังของผู้ที่มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 ขั้นตอนของ การต่อรองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ระหว่างการยกร่าง และวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, รัฐธรรมนูญฉบับค.ศ. 1945, เอกราช, การสร้างชาติ

Abstract

The Declaration of Independence of the Republic of Indonesia on the 17th of August 1954 was fast-tracked after the Japanese surrendering. Three months before that time and under the Japanese support, a group of Indonesian nationalist leaders began to draft the constitution. The drafting was undertaken by the Committee which comprised of only 62 members, neither a national referendum nor the public opinions were involved. The 1945 Constitution of Indonesia could not, therefore, be regarded as representing the viewpoints of

*บทความนี้ปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวคิดในการสร้างชาติอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 – 1957 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากรปีการศึกษา 2557 และเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยซึ่งได้รับพิจารณาทุนอุดหนุนการทำวิจัย นักศึกษาระดับปริญญาโทมหาบัณฑิตและปริญญาดุษฎีบัณฑิตจากงบประมาณแผ่นดิน (หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป) ของบัณฑิตวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ 2555 (ครั้งที่ 2)

This article is part of the Master's thesis: Vision of Indonesia 1945 – 1957, A.D., which was supported by the Research Fund for graduate students, Office of Graduate School, Silpakorn University.

**นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ศึกษา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร E-mail: suwattana8564@gmail.com โดยมีรศ.ดร. ชุติพร วิรุณหะ เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

A graduate student of Department of History, Faculty of Arts, Silpakorn University. E-mail: suwattana8564@gmail.com Assoc. Prof. Chuleeporn Virunha, Ph.D. is the project advisor.

the Indonesian citizens. Nevertheless, the constitution remains the important document which reflected the thought of those responsible for its drafting, their concepts of state and their visions on Indonesian nation. As such, the 1945 Constitution was an important tool for nation-building. This article is related to the background of the people who took part in the drafting of the 1945 Constitution, examines the process and the involved negotiation and analyzes the concept of nation that is imprinted within the Constitution's text.

Keywords: The Republic of Indonesia, the 1945 Constitution, the Independence, the nation-building

1. บทนำ

“รัฐธรรมนูญของประเทศไม่ได้เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง แต่รัฐธรรมนูญยังเป็น “กระจกสะท้อนจิตวิญญาณของประเทศชาติ” เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงแนวคิด อุดมคติ และความคาดหวังของประชาชนในชาติ เป็นสิ่งที่ทำให้ค่านิยมที่ผูกพันผู้คนเข้าด้วยกันปรากฏเป็นรูปธรรมและกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐบาล ดังนั้นความคิดและความต้องการ ที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ควรมีความสำคัญสูงสุด” คำกล่าวของอิสมาอิล มะหะเหม็ด (Ismail Mahamed) ผู้พิพากษาสูงสุดของประเทศนามิเบียและประเทศแอฟริกาใต้ในเวลาต่อมา (Melber, 2015)

คำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของประเทศมีความสำคัญลุ่มลึกไปกว่าความสำคัญทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมนั้น ถือได้ว่าเป็นเอกสารที่รับรองอธิปไตยและเอกราชของประเทศและเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าประเทศที่ได้รับเอกราชแล้วนั้น จะมีลักษณะอย่างไร โดยปกติการประกาศเอกราชและการสร้างชาติที่ตามมาจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นก็ต้องอาศัยความสามารถในการตกลงร่วมกันของ ทุกฝ่าย และรัฐธรรมนูญที่จะทำหน้าที่ได้ดีก็ควรได้รับความเห็นชอบจากผู้คนทุกหมู่เหล่าของประเทศนั้นๆ หากพิจารณาในแง่นี้ กรณีของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งประกาศเอกราชเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ไม่ได้เป็นไปตามนั้น เนื่องจากกระบวนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชากรซึ่งมีความแตกต่างกันโดยพื้นฐานเสนอความคิดเห็นและตกลงร่วมกัน ส่งผลให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีปัญหาในการสร้างชาติตามมา บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ฉบับ ค.ศ. 1945 เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติหรือความเป็น “อินโดนีเซีย” ที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และพิจารณาว่าแนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความต้องการที่แตกต่างของกลุ่มชนที่รวมกันเข้าเป็นพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียในเวลานั้นได้หรือไม่ ในแง่ไหนอย่างไร

2. สาธารณรัฐอินโดนีเซียก่อนการประกาศเอกราช

ในการจะเข้าใจสถานการณ์ก่อนมีการประกาศเอกราชของสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งจะนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของดินแดนกลุ่มเกาะอินโดนีเซียรวมถึงภูมิหลังของกลุ่มคนที่จะก้าวเข้ามาเป็นผู้นำและผู้ร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้เพราะดินแดนกลุ่มเกาะอินโดนีเซียยุคโบราณมีรัฐท้องถิ่นและชุมชนของคนพื้นเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นการตั้งหลักแหล่งของกลุ่มคนมาโดยตลอด แต่การตั้งหลักแหล่ง ตามกลุ่มเกาะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นเช่นกันว่า สังคมกลุ่มเกาะอินโดนีเซียนั้นประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ที่แตกต่างกันหลากหลาย ซึ่งความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนส่งผลให้แต่ละพื้นที่มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน อีกด้วย อาทิ รัฐของคนพื้นเมืองซึ่งสถาปนาอำนาจขึ้นมาเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่บนเกาะสำคัญ เช่น อาณาจักรศรีวิชัย (Srivijaya) บนเกาะสุมาตรา อาณาจักรมะตะรัม (Mataram) และอาณาจักรมัชปาหิต (Majapahit) บนเกาะชวา เป็นต้น ขณะเดียวกันสังคมกลุ่มเกาะในบริเวณนี้ยังปรากฏศูนย์อำนาจท้องถิ่นอื่นซึ่งไม่ได้สถาปนาอำนาจขึ้นเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่เช่นกรณีตัวอย่างข้างต้น อาทิ ชุมชนของชาวมินังกาเบา (Minangkabau) บนเกาะสุมาตรา รัฐท้องถิ่นของชนเผ่ามาคัสซาร์ (Makassar) และชนเผ่าบูกิส (Bugis) บนเกาะสุลาเวสี เป็นต้น

สังคมของรัฐพื้นเมืองในกลุ่มเกาะอินโดนีเซียไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์หรือบูรณาการทางด้านดินแดน ที่เป็นหนึ่งเดียวกันมาก่อน อาณาจักรทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้นแม้จะมีช่วงเวลาซึ่งร่วมสมัยกันทางประวัติศาสตร์ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรหรือรัฐท้องถิ่นมักเป็นไปในฐานะคู่แข่งทางการเมืองหรือการค้าซึ่งมีการทำร้ายและชิงอำนาจกันบ่อยครั้ง เช่นกรณีของอาณาจักรศรีวิชัยและอาณาจักร มะตะรัม กระทั่งอาณาจักรมะตะรัมต้องล่มสลาย และในภายหลังจึงมีการสถาปนาอาณาจักรขึ้นมาใหม่ รวมถึงกรณีของชาวมาคัสซาร์และชาวบูกิส บนเกาะสุลาเวสีซึ่งแข่งอำนาจกัน ดังปรากฏในบันทึกของโทเม ปิเรส (Tome Pires) นักเดินทางชาวโปรตุเกส ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 เป็นต้น นอกจากนี้รัฐหรือชุมชนการเมืองท้องถิ่นซึ่งได้ยกตัวอย่างมาแล้ว การที่สังคมใหญ่ของกลุ่มเกาะอินโดนีเซียมีความแตกต่างของ กลุ่มชาติพันธุ์ ย่อมส่งผลให้คนเหล่านั้นมีความแตกต่างในเรื่องวิถีชีวิต ธรรมเนียมประเพณีบางประการ ตลอดจนความคิดทางการเมืองย่อมแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้สภาพสังคมโดยรวมของกลุ่มเกาะอินโดนีเซียไม่มีเอกภาพทางด้านดินแดนหรือกลุ่มคนเกิดขึ้นโดยธรรมชาติแต่อย่างใด

จนกระทั่งในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 16 ด้วยบริบทของการค้าโลกในเวลานั้น ดัตช์ (Dutch) ได้ขยายอิทธิพลเข้ามาในกลุ่มเกาะอินโดนีเซีย โดยบริษัทอินเดียตะวันออกของดัตช์ (The Dutch East India Company หรือ Vereenigde Oostindische Compagnie: VOC) ได้เข้ามาตั้งสถานีการค้าที่บันเติน (Banten) บนเกาะชวา ก่อนที่ต่อมาใน ค.ศ. 1619 บริษัทวีไอซีได้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ของบริษัทขึ้นที่เมืองท่าปัตตาเวีย (Batavia) บนเกาะชวา ซึ่งส่งผลให้ดัตช์เริ่มขยายอิทธิพลทางการเมืองบริเวณกลุ่มเกาะอินโดนีเซียเพิ่มมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้านั่นเอง ช่วงเวลานับแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมาดัตช์ได้เร่งขยายอิทธิพลทางการค้ามาโดยตลอด และด้วยความต้องการผูกขาดการค้าและรูปแบบการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับคนท้องถิ่น ทำให้ดัตช์ใช้กำลังยึดครองดินแดนรัฐพื้นเมืองเหล่านั้น หลังจากนั้นดัตช์จะมีวิธีการปกครองดินแดนที่อยู่ใต้อิทธิพลแตกต่างกัน โดยดินแดนแต่ละส่วนของกลุ่มเกาะอินโดนีเซียที่ถูกดัตช์เข้ายึดครองนั้น ในบางพื้นที่ดัตช์จะให้ผู้ปกครองเดิมซึ่งยอมรับอำนาจของดัตช์ปกครองดินแดนเหล่านั้นต่อไป บางพื้นที่หากพบว่าผู้ปกครองพื้นเมืองต่อต้าน ดัตช์จะเปลี่ยนผู้ปกครองใหม่ โดยอาจเลือกจากขุนนางพื้นเมืองหรือให้ข้าราชการของดัตช์เข้ามาทำหน้าที่ผู้ปกครองเอง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะดัตช์จะเลือกใช้วิธีการใดในการปกครองดินแดนอาณานิคม ดัตช์มักจะให้มีตำแหน่งข้าราชการชาวดัตช์ร่วมอยู่ในกระบวนการปกครองในตำแหน่งสำคัญเสมอ เพื่อควบคุมรัฐพื้นเมืองอีก

ต่อหนึ่ง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า แม้ดัตช์จะผนวกดินแดนกลุ่มเกาะอินโดนีเซียเข้าเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้ชื่ออินเดียนตะวันออก ของเนเธอร์แลนด์ (The Netherland East Indies) แต่ดัตช์เลือกปกครองพื้นที่แต่ละแห่งแยกจากกันด้วยวิธีการปกครองซึ่งแตกต่างกัน โดยมีข้าราชการของดัตช์ผู้ทำงานในระบอบรัฐบาลอาณานิคมคอยดูแลดินแดนเหล่านั้น โดยที่คนพื้นเมืองไม่ได้มีส่วนในการสร้างให้ดินแดนเป็นหนึ่งเดียวกันหรือกระทั่งอยู่ในสถานะผู้ปกครองที่มีอำนาจบริหารจัดการอย่างแท้จริง

แม้ว่าดัตช์ใช้กำลังบังคับเข้ายึดดินแดนของคนพื้นเมืองในกลุ่มเกาะอินโดนีเซีย แต่ราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 – ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักการเมืองและนักเสรีนิยมในเมืองแม่ (เนเธอร์แลนด์) กลับมองว่ารัฐบาลอาณานิคมของดัตช์ไม่ควรฉวยผลประโยชน์จากคนพื้นเมืองฝ่ายเดียว (Legg, 1977:85 – 90) ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวศาสนาอิสลามในกลุ่มเกาะอินโดนีเซียกลับฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งทำให้ดัตช์เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารคนและดินแดนบริเวณนี้ใหม่ กล่าวคือดัตช์เริ่มให้การศึกษาตามแบบตะวันตกให้แก่คนพื้นเมือง และรับคนพื้นเมืองบางส่วนซึ่งสำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษา ซึ่งดัตช์จัดตั้งขึ้น ให้เข้ามาทำงานในระบบราชการของรัฐบาลอาณานิคม (กวาดล ทรงประเสริฐ, 2547: 211) ในช่วงเวลานี้เองที่สังคมปัญญาชนของกลุ่มเกาะอินโดนีเซียได้เกิดกลุ่มผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ที่ไม่ใช่บุตรหลานของผู้ปกครองพื้นเมืองเดิม และเป็นกลุ่มคนซึ่งมีความรู้ตามแบบที่ชาวตะวันตกยอมรับโดยในเวลาต่อมาคนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งจะกลายมาเป็นผู้นำกลุ่มชาตินิยมอินโดนีเซีย และเป็นผู้ต่อสู้เพื่อความเป็นเอกราชของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ดัตช์ปกครองอาณานิคมในกลุ่มเกาะอินโดนีเซียจนถึงทศวรรษ 1940 เมื่อสมรภูมิตศวรรษโลกครั้งที่ 2 ขยายมาถึงบริเวณนี้ และกองทัพญี่ปุ่นสามารถเข้ายึดครองดินแดนเหล่านี้ไว้ได้ จึงเปิดโอกาสให้ กลุ่มต่างๆได้เคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ในการควบคุมของกองทัพญี่ปุ่น ในบรรดา กลุ่มการเมืองทั้งหลายกลุ่มที่ได้มีโอกาสในการเคลื่อนไหวจากกองทัพญี่ปุ่นมากกว่ากลุ่มอื่นคือกลุ่มผู้นำชาตินิยม โดยกลุ่มดังกล่าวได้โอกาสในการเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับเอกราชของดินแดนกลุ่มเกาะอินโดนีเซียอย่างเปิดเผยภายใต้การควบคุมของกองทัพญี่ปุ่น หลังจากที่ผู้นำกลุ่มชาตินิยมต้องลักลอบดำเนินการเผยแพร่แนวคิดเรื่องเอกราชโดยสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ด้วยการกำหนดให้คำว่าอินโดนีเซียเป็นคำเรียกแทนกลุ่มคนหรือดินแดนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของดัตช์ การที่กลุ่มผู้นำชาตินิยมได้รับโอกาสในการทำงานเกี่ยวกับเอกราชมากกว่ากลุ่มอื่น เพราะผู้นำกลุ่มนี้ทำงานมานานและมีผู้สนับสนุนอยู่น้อย อีกทั้งกลุ่มดังกล่าวมีแนวคิดทางการเมืองไม่สุดโต่งจนยากจะควบคุม และผู้นำของกลุ่มเช่นซูการ์โน (Sukarno) ยังมีวาทศิลป์ในการเจรจา รอมชอมประนีประนอมกับกลุ่มผู้นำอื่นได้ดี จึงทำให้ กลุ่มการเมืองชาตินิยมมีภาษีที่เหนือกว่ากลุ่มการเมืองอื่น และกลายมาเป็นผู้นำในการประกาศเอกราชให้กลุ่มเกาะอินโดนีเซียในเวลาต่อมา

ภายใต้การเข้ายึดครองของญี่ปุ่น กลุ่มเกาะอินโดนีเซียมีโอกาสจะได้รับเอกราชเนื่องจากกองทัพญี่ปุ่นให้โอกาสกลุ่มการเมืองต่างๆเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญร่วมกัน (จะกล่าวอย่างละเอียดในประเด็นต่อไป) ทว่ากองทัพญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามเสียก่อน ทำให้ผู้นำกลุ่มชาตินิยมนำโดยซูการ์โนตัดสินใจประกาศเอกราชให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ก่อนที่กองกำลังฝ่ายพันธมิตร (Allies) จะเข้ามารักษาการณ์ในดินแดนนี้ ซึ่งการประกาศเอกราชนั้นเป็นไปอย่างฉุกฉุนทุกที่หน้าบ้านพักของซูการ์โน โดยไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากกลุ่มการเมืองอื่นหรือแม้แต่ประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด ทำให้เอกราชที่ประกาศออกไปกลายเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการสร้างชาติที่แท้จริงต่อมา

3. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับค.ศ.1945 กับแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติ

การดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การประกาศเอกราชของดินแดนอินเดียนเดียตะวันออกของดัชต์เกิดขึ้นโดยการสนับสนุนของกองทัพญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มตระหนักว่ามีความเป็นไปได้สูงที่ญี่ปุ่นอาจจะพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง ‘คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเพื่อเตรียมการสำหรับเอกราช’ (The Investigating Committee for the Preparation of Independence of Indonesia หรือตัวย่อ BPUPKI ซึ่งมาจากภาษาอินโดนีเซีย) ขึ้นในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1945 แต่คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวยังไม่ได้เริ่มงานอย่างจริงจัง กระทั่งมีการแต่งตั้งสมาชิกครบถ้วนจำนวน 62 คนในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1945 โดยมี ดร. วิดยอดินอิงกรัด (Dr. Wedyodiningrat) เป็นประธาน และ อาร์.พี.โซโรโซ (R.P. Soeroso) เป็นรองประธาน คณะกรรมการฯ ได้รับมอบหมายให้เสนอแนวคิดและสร้างข้อตกลงที่จะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่จะเป็นเอกราช ซึ่งการประชุมใหญ่ที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดและมีการทำข้อตกลงสำคัญดำเนินไปใน 2 ช่วงเวลา โดยช่วงแรกอยู่ระหว่างวันที่ 29 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน ค.ศ. 1945 และช่วงต่อมาจัดขึ้นระหว่างวันที่ 10 - 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ระหว่างการประชุมครั้งสำคัญทั้งสองครั้งนี้ มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาในประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้งและทำการร่างรัฐธรรมนูญ (Anshari, 1976: 14-15)

ในการประชุมคณะกรรมการฯ ทั้งชุดครั้งแรกระหว่างวันที่ 29 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ที่ประชุมสามารถสร้างข้อตกลงเกี่ยวกับหลักการหรืออุดมการณ์ของรัฐได้โดยไม่มียาก โดยมีจุดเน้นคือต้องกำหนดเขตแดนของสาธารณรัฐอินโดนีเซียให้ชัดเจน และต้องการให้อินโดนีเซียเป็นรัฐที่มีเอกภาพแบ่งแยกไม่ได้ โดยโมฮัมหมัด ยามิน (Mohammad Yamin) สมาชิกผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ว่า “มากกว่า 350 ปีที่ผ่านมา สาธารณรัฐอินโดนีเซียต้องตกเป็นเหยื่อของการแบ่งแยก การปกครองมาโดยตลอดจึงไม่ต้องการให้มีการแบ่งแยกการปกครองเกิดขึ้นอีก และยืนยันว่าทุกคนคือพลเมืองของอินโดนีเซีย ” (Feith and Castles, 1970: 440) นอกจากนั้นในการประชุมวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการประชุมรอบแรก ซูการ์โนได้กล่าวสรุปต่อที่ประชุมและได้นำเสนอแนวคิดซึ่งเป็นที่รู้จักต่อมาในนามของหลักปรัชญาศีล (Panca Sila) หรือศีล 5 ประการ คือ การยึดถือในชาตินิยมหรือความเป็นชาติ (Nationalism) หลักมนุษยนิยมหรือความเป็นสากล (Humanitarianism or Internationalism) หลักอำนาจประชาธิปไตยของปวงชน (Public Democracy) ความยุติธรรมในสังคม (Social Justice) และความเชื่อในพระเจ้า (Belief in God) หลักปรัชญาศีลจะถือเป็นอุดมการณ์ของประเทศที่จะเกิดขึ้นใหม่ (Feith and Castles, 1970: 40) การนำเสนอของซูการ์โนในครั้งนั้นทำให้เป็นที่กล่าวขานกันต่อมาว่าหลักปรัชญาศีลเป็นแนวคิดของซูการ์โน อย่างไรก็ตาม ผลงานการศึกษาในปัจจุบันชี้ว่าผู้ที่มีส่วนร่วม ในการสร้างหลักการดังกล่าวคือโมฮัมหมัด ยามิน ผู้ได้เสนอแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน 5 ประการต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1945 ก่อนที่ซูการ์โนจะนำมาแถลงในวันเปิดประชุมอีกครั้ง (Anshari, 1976: 17)

หลักปรัชญาศีลได้รับการรับรองจากที่ประชุมคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกับรูปแบบของประเทศที่จะเกิดขึ้นซึ่งมีการโหวตกันในกลุ่มสมาชิก 60 คน (ยกเว้นประธานกบรองประธาน) โดย 53 คนโหวตให้กับรูปแบบสาธารณรัฐ (Republic) ขณะที่ 7 คนที่เหลือเลือกรูปแบบราชอาณาจักร (Kingdom) (Anshari, 1976: 22-23) เป็นที่น่าสังเกตว่าในการประชุมของคณะกรรมการฯ ไม่ได้มีการนำเสนอประเด็นซึ่งเกี่ยวกับสถานะของท้องถิ่น

และภูมิภาคต่างๆภายใต้รัฐบาลของประเทศเอกราชและไม่ได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม นี่อาจเป็นเพราะก่อนหน้านี้ ได้มีการเสนอและเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับความเป็น “อินโดนีเซีย” ที่กินความหมายครอบคลุมชนพื้นเมืองในดินแดนอินเดียนตะวันออกเฉียงของดัตช์ทุกชาติพันธุ์ไว้แล้วจากการทำงานของ กลุ่มชาตินิยม อีกทั้งระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซูการ์โนเคยเดินทางไปยังหมู่เกาะรอบนอก เช่นเกาะสุมาตรา เพื่อปลุกกระแสชาตินิยมและกล่าวถึงความเป็นอินโดนีเซียไว้ในการปราศรัยหลายครั้ง อีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็น เพราะคนพื้นเมืองเกิดการตระหนักว่าความแตกแยกของท้องถิ่นต่างๆจะเป็นอุปสรรคต่อการต่อสู้เพื่อเอกราชก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความหลากหลายของท้องถิ่น และผู้คนไม่ได้ ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งในระยะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ อาจมาจากลักษณะการปกครองดินแดนอินเดียนตะวันออกเฉียงของดัตช์โดยกองทัพญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวคือญี่ปุ่นแบ่งเขตการปกครองดินแดนดังกล่าวออกเป็น 3 เขตซึ่งมีศูนย์กลางการปกครองแยกออกจากกัน โดยเกาะสุมาตราถูกนำไปรวมกับมลายาของ อังกฤษและมีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่สิงคโปร์ เกาะชวาและหมู่เกาะใกล้เคียงถือเป็นรัฐซึ่งปกครองโดยกองทัพ ที่ 16 ขณะที่เกาะสุลาเวสี เกาะบอร์เนียวและเกาะโมลุกกะ ตลอดจนหมู่เกาะทางตะวันออกเฉียงจัดรวมกันภายใต้ การปกครองของกองทัพเรือซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่มากซฮาร์ (Owen, 2005: 304) ทำให้กลุ่มเกาะอินโดนีเซียที่ รวมกันเป็นหนึ่งภายใต้การปกครองของดัตช์ถูกแบ่งแยกอีกครั้ง และภายใต้ภาวะสงครามที่การคมนาคม ติดต่อดูเหมือนจะขาดหรือถูกควบคุมโดยกองทัพญี่ปุ่นทำให้ดินแดนเหล่านั้นจึงเสมือนถูกตัดขาดออกจากกันโดยปริยาย นับแต่ ค.ศ. 1942 เป็นต้นมา ผู้นำองค์กรหรือสมาคม ซึ่งมีการดำเนินงานทางการเมืองจะรวมตัวอยู่ที่ เกาะชวา และเป็นการยากที่จะเดินทางกลับไปยังบ้านเกิดของตน นอกจากนั้นแม้ว่าจะไม่มีข้อมูลที่บ่งบอกถึง ที่มาของสมาชิกคณะกรรมการบริหารทั้ง 62 คน แต่เชื่อได้ว่าส่วนใหญ่มาจากกลุ่มผู้นำและองค์กรบนเกาะชวา หรือ มิฉะนั้นอาจเป็นผู้นำอย่างฮัตตา (Hatta) ซึ่งแม้จะเป็นชาวมินังกาเบา แต่ก็ทำงานกับกลุ่มชาตินิยมส่วนกลางมา นาน ด้วยปัจจัยหลายประการที่กล่าวมาทำให้ความแตกต่างหลากหลายของผู้คนและท้องถิ่นไม่เป็นอุปสรรคต่อ แนวคิดที่จะสร้าง ‘อินโดนีเซียที่เป็นหนึ่งเดียว’

ดังนั้นประเด็นสำคัญซึ่งเป็นที่โต้แย้งกันอย่างหนักในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แก่เรื่องศาสนา อิสลามและความเป็นชาติ ซึ่งในการประชุมช่วงแรกของคณะกรรมการบริหาร มีสมาชิกกล่าวสรุปไว้ว่า “ด้านหนึ่งคือ ความเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญศาสนาซึ่งเสนอให้ประเทศอินโดนีเซียเป็นรัฐอิสลาม อีกด้านหนึ่งคือข้อเสนออย่าง ที่ท่านโมฮัมหมัด ฮัตตาเสนอเมื่อไม่นานมานี้ นั่นคือรัฐชาติเดี่ยวซึ่งแยกศาสนาออกจาก การปกครองของรัฐ” (Indrayana, 2008: 5) ในการลงคะแนนต่อข้อเสนอว่าประเทศที่จะเกิดใหม่ควรเป็นรัฐซึ่งอยู่บนพื้นฐานของ อิสลาม (Islamic state) หรือเป็นรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของชาตินิยม (Nationalist state) สมาชิกเลือกรัฐชาตินิยม ต่อรัฐอิสลาม 45 ต่อ 15 โดยพื้นฐานที่ว่าสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มศาสนาอิสลามอยู่ประมาณ 25% (Anshari, 1976: 23) แต่การลงคะแนนเสียงไม่ได้ทำให้ปัญหานี้ยุติลง หลังจากการประชุมเสร็จสิ้นจึงได้มีการตั้ง คณะทำงาน 9 คน เพื่อหาทางออกให้กับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คณะทำงานประกอบด้วยสมาชิกคณะกรรมการ ที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มชาตินิยม 5 คน และเป็นตัวแทนของกลุ่มอิสลามนิยม 4 คน ต่อมาคณะทำงาน ชุดนี้ได้ร่วมลงนามในบทนำ (preamble) ของร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ที่กรุงจาการ์ตา จึงเรียกชื่อตกลงนี้ว่ากฎบัตรจาการ์ตา (Jakarta Charter)

กฎบัตรจารีการศาถือได้ว่าเป็นการประนีประนอมของทั้งสองฝ่าย โดยตัวแทนของฝ่ายอิสลามนิยมยอมถอนข้อเสนอที่ว่าประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียต้องเป็นรัฐอิสลาม ขณะเดียวกัน ตัวแทนฝ่ายชาตินิยมก็ยอมให้มีการแก้ไขหลักปัญหาที่อยู่ในส่วนนำของร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้นำหลักการเชื่อในพระเจ้ามาเป็นอันดับแรก และให้เติมเนื้อหาของหลักการนี้เป็นประโยคที่กล่าวว่า “หลักการศรัทธาในพระเจ้าองค์เดียวโดยมีข้อผูกมัดแห่งการเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามที่จะนำกฎหมายชะรีอะห์มาบังคับใช้” (Anshari, 1976: 26) ข้อตกลงที่ปรากฏในกฎบัตรจารีการศาเป็นความพยายามที่จะหลุดพ้นจากทางตันโดยกลุ่มผู้นำอิสลามถือว่าเป็น ‘ข้อตกลงของสุภาพบุรุษ’ ที่รัฐบาลของประเทศเอกราชจะต้องดำเนินการต่อไป

กฎบัตรจารีการศาก่อให้เกิดการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงและกว้างขวางเมื่อคณะทำงานนำเข้าวาระพิจารณาของคณะกรรมการฯ ระหว่างวันที่ 10 – 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 กลุ่มผู้นำชาตินิยมที่ต้องการแยกศาสนาออกจากการเมืองมองว่าข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดการแบ่งแยกและไม่เป็นธรรมต่อผู้นับถือศาสนาอื่นๆ และเกรงว่าจะนำไปสู่แนวคิดอิสลามแบบหัวรุนแรง ความกังวลเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากนอกจากประโยคที่กล่าวถึงการนำกฎหมายชะรีอะห์มาใช้จะปรากฏในบทนำของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกันแล้วยังปรากฏในมาตราที่ 29(1) ที่กล่าวว่า “รัฐนี้วางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อในพระเจ้า” และมาตรา 6 ซึ่งเมื่อมีกฎบัตรจารีการศาที่ต้องปรับเปลี่ยนให้มีการกำหนดว่าผู้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศต้องนับถือศาสนาอิสลาม ความขัดแย้งในประเด็นนี้เกือบทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ประสบกับทางตันในการทำงาน แต่ซูการ์โนซึ่งเป็นประธานคณะทำงาน 9 คนได้พยายามเกลี้ยกล่อมโดย เน้นว่าเป็นเพียงข้อตกลงประนีประนอมเบื้องต้นที่จะต้องนำมาพิจารณากันต่อไป ในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการฯ จึงยอมรับร่างรัฐธรรมนูญทั้งบทนำและมาตราที่เป็นปัญหานั้นๆ (Anshari, 1976: 30-33; Indrayana, 2008: 10-11)

ในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1945 หนึ่งเดือนต่อมาหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ผู้นับยอมแพ้ต่อกองทัพพันธมิตรซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาในวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ผู้นำชาตินิยมอินโดนีเซียประกาศเอกราชและประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย หลังจากประกาศเอกราชแล้วได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการเตรียมการเพื่อเอกราชของอินโดนีเซีย” (The Preparatory Committee for Indonesian Independence) ประกอบด้วยสมาชิก 27 คน โดยมีซูการ์โนเป็นประธานและฮัตตาเป็นรองประธาน วาระการประชุมที่สำคัญคือรับรองร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อทำการประกาศใช้ อย่างไรก็ตามในการประชุมครั้งนั้นฮัตตาเสนอให้ถอดข้อความที่เป็นข้อตกลงของกฎบัตรจารีการศาออกทั้งในส่วนนำและมาตรา 29(1) รวมถึงมาตราที่ 6 ก็ให้ลบข้อความที่กำหนดให้ประธานาธิบดีของประเทศต้องเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามอีกด้วย (Anshari, 1976: 39-40) ดังนั้นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 ที่จะกล่าวถึงต่อไปจึงปราศจากข้อตกลงซึ่งทำไว้กับผู้นำอิสลามก่อนหน้านี้

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1945 ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่บทนำ ส่วนมาตราต่างๆ และส่วนขยายความ มาตราที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด 37 มาตราซึ่งจัดรวมกันเป็น 16 หมวดหรือบท ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาวไม่มาก แต่ละหมวดจะมีเนื้อหาสาระสำคัญซึ่งแตกต่างกันไป ในบทความนี้ เลือกมาศึกษาเพียงบางหมวดที่แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์ของผู้นำยุคแรกๆของอินโดนีเซียซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากกลุ่มคนที่ได้รับ

การศึกษาตามแบบตะวันตกซึ่งไม่ได้มาจากกลุ่มคนซึ่งมีอำนาจเดิมแบบจารีตของโลกยุคเก่า คนกลุ่มนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นใช้ภายใต้สถานะที่ประเทศนี้ไม่มีรากฐานใดร่วมกันมาก่อน นอกจากคำว่าอินโดนีเซียซึ่งใช้เรียกแทนบริเวณทั้งหมดที่เคยตกเป็นอาณานิคมดัตช์ร่วมกันเท่านั้น และท่ามกลางกลุ่มการเมืองอื่นที่ยังมีพลังแอบแฝงและต้องการให้ประเทศใหม่เป็นไปตามที่ตนต้องการ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับ ค.ศ. 1945 สามารถสะท้อนให้เห็นแนวคิดและวิสัยทัศน์ของ กลุ่มผู้นำเกี่ยวกับคุณลักษณะของชาติและทิศทางของประเทศที่เกิดใหม่อย่างไรบ้าง ทั้งนี้สามารถศึกษาได้จากตัวบทในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

“หมวด 1 รัฐและอธิปไตยของรัฐ สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีเอกภาพจะแบ่งแยกไม่ได้ รวมถึงประเทศนี้มีอำนาจอธิปไตยของตนเองและอำนาจในการปกครองเป็นของประชาชน” (Constitution of Indonesia, 2013)

ในหมวดที่ 1 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นหมวดแรกที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันชัดเจนของผู้นำที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า ต่อจากนี้ประเทศอินโดนีเซียที่เกิดใหม่ เป็นหนึ่งเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งสิ่งนี้แสดงความหมายโดยนัยว่าปุมหลังของกลุ่มคนที่รวมกันเป็นประชากรของสาธารณรัฐอินโดนีเซียจะมีความแตกแยกขัดแย้งกันอย่างไรก็ตาม ทว่าต่อจากนี้ดินแดนเหล่านี้เป็นหนึ่งเดียวกันและเป็นรัฐที่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง นอกจากนี้ประเทศใหม่จะปกครองแบบสาธารณรัฐและสมาชิกทุกคนในประเทศมีสิทธิเท่าเทียมกัน เป็นการบอกโดยนัยว่า ต่อจากนี้ระบอบระเบียบของโลกเก่าได้สิ้นสุดลงแล้วจากนี้ต่อไปสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งถือกำเนิดขึ้นจะปกครองโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข แม้ว่าจะต้องผ่อนปรนบางอย่างให้กับรูปแบบการเมืองแบบเดิมในบางพื้นที่ก็ตาม (จะกล่าวถึงต่อไป)

“หมวด 3 อำนาจบริหาร (มาตรา 6 อนุมาตรา1) ผู้เป็นประธานาธิบดีจะต้องเป็นพลเมืองอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองโดยกำเนิด” (Constitution of Indonesia, 2013)

เพื่อเป็นการยืนยันว่า จากนี้ต่อไปอำนาจในการบริหารปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นจะอยู่ในมือของชนพื้นเมืองโดยกำเนิดเท่านั้น ซึ่งเนื้อหาในมาตรานี้คือส่วนที่ฮัตตาเสนอให้ถอดข้อความซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องนับถือศาสนาอิสลามตามกฎบัตรจากรัตนาออกไป

“หมวด 6 การปกครองท้องถิ่น (มาตรา 18) การแบ่งเขตดินแดนของประเทศอินโดนีเซียเป็นหน่วยปกครองตลอดจนการวางรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ให้กระทำโดยกฎหมายโดยให้สอดคล้องกับหลักการที่ให้มีการปรึกษาหารือและมีสิทธิตามจารีตประเพณีของเขตดินแดน” (Constitution of Indonesia, 2013)

ในหมวดที่ 6 นี้แสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมระหว่างการจัดการอำนาจแบบสมัยใหม่และการดำรงอยู่ในอำนาจแบบจารีตดั้งเดิม คือยังให้คงอำนาจของผู้นำท้องถิ่นเดิมซึ่งมีอยู่ก่อนหน้าการเกิดขึ้นของประเทศอินโดนีเซียไว้ในบางพื้นที่ ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อแรกว่าประเทศอินโดนีเซียที่เกิดใหม่ไม่ได้เกิดมาบนดินแดนว่างเปล่า แต่เกิดขึ้นบนดินแดนที่มีระบบการปกครองตลอดจนวัฒนธรรมของท้องถิ่นเดิมอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นการสร้างชาติอินโดนีเซียที่สำคัญและจะยั่งยืนได้นั้นเข้าใจว่าผู้นำยุคแรกจะต้องอาศัย การรวมยอมเพื่อให้ประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปได้ก่อนเป็นสำคัญ แต่กรณีนี้จะเห็นว่าในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้จริง เช่นกรณีของอาเจะห์ (Aceh) ซึ่งอำนาจท้องถิ่นเดิมต้องการปฏิบัติตามจารีตประเพณีเดิมในเขตแดนตนเอง แต่ความต้องการดังกล่าวขัดแย้งกับอุดมการณ์การมีอยู่ของรัฐชาติใหม่ที่เกิดขึ้น รัฐบาลและผู้นำจึงไม่สามารถให้สิ่งที่เคยบอกว่าจะให้ตามรัฐธรรมนูญได้

“หมวด 10 ความเป็นพลเมือง (มาตรา 26 อนุมาตรา 1) พลเมือง ได้แก่ ชาวอินโดนีเซียโดยกำเนิด รวมตลอดทั้งบุคคลที่มีใบสำคัญการแปลงชาติแล้ว” (Constitution of Indonesia, 2013)

การกำหนดคุณสมบัติของประชาชนที่จะถือเป็นประชากรอินโดนีเซียนี้เป็นการระบุให้ชัดเจนว่าต่อไปนี้เป็นบุคคลซึ่งถือกำเนิดในเขตแดนอันเป็นประเทศอินโดนีเซียทั้งในอดีตและต่อไปในอนาคต จะเป็นประชากรกลุ่มเดียวกัน ไม่มีการแบ่งแยกเชื้อสายหรือเผ่าพันธุ์เพราะทุกคนถือเป็นหนึ่งเดียวกัน คือเป็นชาวอินโดนีเซียด้วยกันทั้งหมด นอกจากนี้ในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยเรื่องอำนาจบริหารยังได้กำหนดไว้เช่นกันว่าผู้ที่จะเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียจะต้องเป็นชาวอินโดนีเซียโดยกำเนิด เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศใหม่นี้จะปกครองโดยคนท้องถิ่นไม่ใช่ปกครองโดยชาติหรือคนภายนอกอีกต่อไป

“หมวด 13 การศึกษา (มาตรา 31 อนุมาตรา 1) พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา” (Constitution of Indonesia, 2013)

การศึกษาที่รัฐบาลจะให้กับพลเมืองหรือประชาชนนั้นถือเป็นโอกาสที่ให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งต่างจากเมื่อครั้งอยู่ภายใต้การปกครองของดัชต์ที่แม้จะให้การศึกษาให้กับคนพื้นเมืองแต่การเรียนการสอนกลับอยู่ในวงจำกัดและเปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับคนบางกลุ่มเท่านั้น การให้ประชาชนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันเป็นความพยายามของผู้นำประเทศที่ต้องการลดช่องว่างและความแตกต่างระหว่างกลุ่มคน ทั้งเป็นการให้ความรู้ตามสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในประเทศใหม่นี้จะพึงมีอย่างเท่าเทียมกัน

“หมวด 13 การศึกษา (มาตรา 31 อนุมาตรา 2) ให้รัฐบาลก่อตั้งและดำเนินการซึ่งระบบการศึกษาของชาติตามที่กำหนดโดยบัญญัติแห่งกฎหมาย”(Constitution of Indonesia, 2013)

การศึกษาที่รัฐบาลจะให้กับประชาชนสำหรับประเทศใหม่นั้น เป็นการศึกษาของชาติคือเป็นรูปแบบที่กำหนดเฉพาะสำหรับประเทศใหม่ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่การศึกษาแบบที่ชาติตะวันตกเป็นผู้กำหนดให้ อาจจะมีบางส่วนที่เรียนคล้ายคลึงกับที่เคยเรียนตามแบบตะวันตก แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันถึงความเป็นชาติใหม่ และระบบการศึกษาซึ่งจะหล่อหลอมคนรุ่นใหม่ของประเทศ ย่อมต้องเป็นระบบที่ปลูกฝังความเป็นชาติไว้ด้วย ฉะนั้นระบบการศึกษาของชาติคือสิ่งที่ผู้นำต้องพยายามสร้างขึ้นมาให้ได้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ระบบการศึกษาของชาติจะกำหนดให้เยาวชนทุกคนเรียนในเรื่องเดียวกัน อันเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับรัฐและชาติที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เรื่องตามแต่ท้องถิ่นจะสอนดังที่เคยมีมา

“หมวด 13 การศึกษา (มาตรา 32) ให้รัฐบาลปรับปรุงส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติอินโดนีเซีย” (Constitution of Indonesia, 2013)

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งสำหรับวัฒนธรรมของชาติอินโดนีเซียดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ บนความแตกต่างหลากหลาย ทั้งต่างที่มา ต่างผู้คน ต่างความคิด ต่างความเชื่อ และต่างวัฒนธรรม ฯลฯ วัฒนธรรมของชาติจะสามารถสร้างขึ้นได้อย่างไร และสิ่งใดจึงรับหรือนับเป็นวัฒนธรรมของชาติ นับเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษากันต่อไป แต่สิ่งสำคัญประการหนึ่งในนี้คือตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ผู้นำอินโดนีเซียจำเป็นต้องสร้างรากฐานของสังคมสำหรับประเทศใหม่ทั้งหมด เนื่องด้วยไม่เคยมีสิ่งใดร่วมกันมาก่อน นอกจากการตกเป็นอาณานิคมซึ่งไม่ต้องการจะยอมรับ ฉะนั้น จึงต้องเร่งสร้างทั้งการศึกษาของชาติ วัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนภาษาของชาติด้วย เพื่อให้สังคมมีรากยึดเหนี่ยวแบบเดียวกันต่อไป และต้อง เน้นย้ำเสมอว่าจตุรรวมแห่งความเป็น

ชาติ ในรัฐธรรมนูญกล่าวซ้ำให้เห็นถึงการเกิดและดำรงอยู่ของสิ่งที่เรียกว่าชาติในขณะเวลานั้นเสมอ เพื่อให้ทุกคนในชาติเกิดความหวงแหนในสิ่งเดียวกัน นั้นและสำนึกร่วม ในสิ่งเดียวกันคือความเป็นคนของชาตินั้นเอง

“หมวด 15 ธงชาติและภาษา (มาตรา 36) ภาษาราชการให้ใช้ภาษาอินโดนีเซีย” (Constitution of Indonesia, 2013)

ภาษาอินโดนีเซียถือเป็นอีกหนึ่งสัญลักษณ์ของการสร้างความเป็นอินโดนีเซียซึ่งชัดเจนที่สุดเพราะก่อนหน้านี้สังคมบริเวณกลุ่มเกาะอินโดนีเซียต่างมีภาษาถิ่นเฉพาะของตนเอง แต่เมื่อได้กำหนดให้ภาษาอินโดนีเซียเป็นภาษาราชการในการติดต่อสื่อสาร จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกลุ่มคนที่พูดภาษาเดียวกันขึ้นได้ และจะเป็นการหลอมรวมของสำนึกในการรักษาติและความเป็นชาติผ่านภาษาราชการในการอ่าน เขียน และพูดต่อไปในอนาคตด้วย

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 ช่างต้นจะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติของผู้นำประเทศยุคแรกวางอยู่บนพื้นฐานของการรวมขอมและความพยายามที่จะอยู่ร่วมกันโดยอาศัยการสร้างรากฐานสังคมขึ้นมาใหม่ทั้งด้านสังคม การศึกษา วัฒนธรรม และภาษาเพื่อร้อยรวมให้ประเทศใหม่สามารถเป็นหนึ่งเดียวกันได้ และสิ่งซึ่งสะท้อนชัดเจนอีกประการจากการศึกษาวิสัยทัศน์ผู้นำผ่านรัฐธรรมนูญคือผู้นำรุ่นใหม่จะพาอินโดนีเซียก้าวพ้นจากโลกเก่าไปสู่โลกยุคใหม่ ซึ่งจะไม่มียุทธวิธีแบบจารีตเดิมอีกต่อไป โดยการประกาศให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และประกาศ การเป็นสาธารณรัฐแห่งใหม่ของอินโดนีเซียด้วย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทิ้งปัญหาสำคัญในช่วงของการก่อเกิดของประเทศเอาไว้ นั่นคือการไม่ประกาศให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ และการถอดข้อความที่ตกลงไว้กับผู้นำกลุ่มอิสลามนิยมในกฎบัตรจากร์ตาออกไป ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

“หมวด 11 ศาสนา (มาตรา 29 อนุมาตรา 1) รัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเชื่อมั่นในองค์พระผู้เป็นเจ้าซึ่งศักดิ์สิทธิ์สูงสุดแต่พระองค์เดียว” (Constitution of Indonesia, 2013)

“หมวด 11 ศาสนา (มาตรา 29 อนุมาตรา 2) รัฐให้หลักประกันเสรีภาพของประชาชนในการนับถือและแสดงออกซึ่งความเชื่อในศาสนาของตน” (Constitution of Indonesia, 2013)

ไซฟูดีน อันซารี (Saifuddin Anshari) ผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎบัตรจากร์ตาได้พยายามตอบคำถามว่าทำไมในชั่วโมงสุดท้ายก่อนการรับร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีการละเมิด ‘ข้อตกลงของสุภาพบุรุษ’ ซึ่งทำไว้ในกฎบัตรจากร์ตา โดยให้ข้อมูลว่าหลังจากการประกาศเอกราช ผู้บังคับบัญชากองทัพเรือญี่ปุ่นที่ดูแลบริเวณกลุ่มเกาะตะวันออก โดยเฉพาะโมลุกกะซึ่งมีประชากรนับถือศาสนาคริสต์จำนวนไม่น้อยได้เข้าพบฮัตตาและชี้แจงว่าหากรัฐบาลเอกราชยังยืนยันที่จะใช้รัฐธรรมนูญตามที่ได้ร่างขึ้น รัฐต่างๆที่อยู่แถบหมู่เกาะทางตะวันออกอาจจะเลือกที่จะไม่เข้าร่วมกับสาธารณรัฐใหม่ก็เป็นได้ (Anshari, 1976: 43-44) คำอธิบายนี้มีความเป็นไปได้ แต่ก็ยังเป็นเรื่องแปลก หากฮัตตาจะพยายามแก้ไขความไม่พอใจของชุมชนคริสเตียน โดยการสร้างความไม่พอใจให้เกิดแก่ชาวมุสลิมซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและเป็น กลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพล คำตอบที่อาจจะเป็นไปได้คือฮัตตาและผู้นำชาตินิยมส่วนใหญ่ไม่เต็มใจที่จะนำศาสนามาสัมพันธ์กับความเป็นชาติหรือการปกครองประเทศอยู่แล้ว และเมื่อมีแนวโน้มว่าการทำเช่นนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างเอกภาพของประเทศ ผู้นำ

ชาตินิยมจึงได้ถือโอกาสจากความเร่งด่วนของการประกาศเอกราชถอดข้อความของกฎบัตรจากรัตนาออกและให้รัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมเป็นสิ่งที่ยอมรับโดยปริยาย (fait accompli)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดศาสนาที่สะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบากในการผสมผสานความแตกต่างทางความเชื่อของคนท้องถิ่นแต่ละกลุ่มเกาะให้เป็นหนึ่งเดียวกัน สำหรับในประเทศที่เกิดใหม่ซึ่งถือกำเนิดขึ้นบนความแตกต่างหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ความคิด และความเชื่อเช่นอินโดนีเซียนั้นผู้นำไม่สามารถกำหนดให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญดังเช่นที่ตกลงไว้ในกฎบัตรจากรัตนาได้ เพราะหากทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการจุดไฟเผาบ้านตนทางอ้อม และยังไม่สามารถสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมได้อีกด้วย การไม่ทำตามกฎบัตรจากรัตนาที่ส่งผลให้ผู้นำประเทศต้องกระทบกระทั่งกับกลุ่มศาสนาอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

รัฐธรรมนูญฉบับค.ศ. 1945 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างอย่างเร่งรีบโดยผ่านกระบวนการหยั่งเสียงประชาชนน้อยที่สุดแทบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลย ข้อบกพร่องที่จะทำให้เกิดความไม่เห็นด้วยจึงย่อมมีอยู่ซูการ์โนได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ว่าเป็นเพียง ‘ฉบับชั่วคราว’ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์แวดล้อม ที่นำไปสู่การประกาศเอกราช ซึ่งต่อไปจะถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์กว่าฉบับนี้ (Ellis, 2002: 116) อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุการณ์ความวุ่นวายนานปีการ รวมถึงความจำเป็นในการต่อสู้กับดัชซึ่งต้องการกลับมาปกครองอินโดนีเซียอีกครั้งหนึ่งนั้นทำให้รัฐบาลของสาธารณรัฐไม่สามารถทำอย่างที่ตั้งใจไว้ได้

4. บทสรุป

การศึกษากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับค.ศ. 1945 และวิเคราะห์เนื้อหาที่ปรากฏ ทำให้พบทั้งปัญหาพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับนี้และเห็นแนวคิดของผู้นำต่อการสร้างชาติอินโดนีเซียซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของเอกภาพแห่งดินแดนและความเป็นหนึ่งเดียวกันของผู้คน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการรักษาอำนาจของท้องถิ่นและที่สำคัญคือความมุ่งมั่นของผู้นำชาตินิยมที่จะแยกศาสนาออกจากการเมือง เพื่อมิให้เกิดความรู้สึกแตกแยกของผู้คน อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ในบทนำแล้วว่าการสร้างเอกภาพของประเทศจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นก็ต้องอาศัยความสามารถในการตกลงร่วมกันของทุกฝ่าย และรัฐธรรมนูญที่จะทำหน้าที่ได้ดีก็ควรได้รับความเห็นชอบจากผู้คนทุกหมู่เหล่าของประเทศนั้นๆ ในแง่นี้รัฐธรรมนูญฉบับค.ศ. 1945 ซึ่งผ่านกระบวนการร่างอย่างรีบเร่ง ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชากรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของประเทศ ดังนั้นภาระในการสร้างชาติจึงย่อมตกเป็นของผู้นำที่จะทำให้หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ชินามิ ชิมาตะ, “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสังคมมินังกาเบาในสุมาตราตะวันตก.” สารนิพนธ์

อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548.

ไชนุดิน, เอลิษา, ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย, กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2552.

- ภูวดล ทรงประเสริฐ, อินโดนีเซีย อดีตและปัจจุบัน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ทวีศักดิ์ เผือกสม, อินโดนีเซียรายา รัฐจารีตสู่ “ชาติ” ในจินตนาการ, กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2547.
- รัตนา ไพศาล, “อิทธิพลของขบวนการ หน้ฆูอตุล อุละมา ต่อสังคมชวา ค.ศ. 1926-1973.” สารนิพนธ์
อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548.
- วิทยา สุจริตนารักษ์ และสุภาภรณ์พรณ ชันชัย, อดีตและอนาคตของ อาแจะห์, กรุงเทพฯ: โครงการอาณานิคม
ศึกษา 5 ภูมิภาค, 2546.

ภาษาต่างประเทศ

- Ellis, Andrew. (2002). ‘The Indonesian Constitutional Transition : Conservatism or Fundamental Change?’ *Singapore Journal of International & Comparative Law* 6: 116-153.
- Corteseo, Armando, trans. (1944). *The Suma Oriental of Tome Pires*. London: Hakluyt Society.
- Indrayana, Denny. (2008). *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional Making in Transition*. Jakarta: KOMPAS Book Publishing.
- Elson, R.E. (2005). “Constructing the Nation: Ethnicity, Race, Modernity and Citizenship in Early Indonesian Thought.” *Asian Ethnicity* 6(3): 145-160.
- Aveling, Henry. (1979). *The Development of Indonesian Society*. University of Queensland Press.
- Feith, Herbert and Lance Castles. (1970). *Indonesia Political Thinking 1945 – 1965*. Ithaca: Cornell University Press.
- Legg, J.D. (1977). *Indonesia*. Sydney: Prentice – Hall of Australia.
- Owen, Norman G., ed. (2005). *The Emergence of Modern Southeast Asia: A New History*. Singapore: Singapore University Press.
- Reid, Anthony. (2011). *To Nation by Revolution: Indonesia in the twentieth century*. Singapore: NUS press.
- Ricklefs, M.C. (1981). *A History of Modern Indonesia: c1300 to the present*. London: Macmillan.
- Anshari, Saifuddin. (1976). “The Jakarta Charter of June 1945: A History of the Gentleman’s Agreement between the Islamic and the Secular Nationalist in Modern Indonesia.” M.A. Thesis, Institute of Islamic Studies, McGill University, Montreal.
- Constitution of Indonesia**. Accessed November 20. Available from https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Indonesia
- Melber, Henning. (2010). *The impact of the Constitution on state- and nation-building*. Accessed July 1. Available from

<http://www.kas.de/upload/auslandhomepages/namibia/constitution2010/melber.pdf>
The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Accessed July 1. Available from
http://www.wipo.int/wipplex/en/text.jsp?file_id=200129