



# روند تکثیر قلمرویی در اندونزی: دلایل و پیامدها

مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری (۱)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۷۸۲  
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۲/۲۴

**عنوان گزارش:**

روند تکثیر قلمرویی در اندونزی:

دلایل و پیامدها

مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۱)

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین‌کننده:

فاطمه سادات میراحمدی

ناظران علمی:

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرایی:

زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۳/۱۵

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. اندونزی

۳. تکثیر قلمرویی

۴. دلایل

۵. پیامدها



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه پژوهش
۱۱	۳. نظام سیاسی اندونزی
۱۲	۴. پیشینه و روند تحول و تکامل سازمان قلمرویی جمهوری اندونزی
۱۲	۴-۱. دوره استعمار
۱۵	۴-۲. دوره معاصر
۱۵	۴-۲-۱. دوره احمد سوکارنو (۱۹۴۵-۱۹۶۷)
۱۷	۴-۲-۲. دوره نظم نوین سوهارتو (۱۹۶۶-۱۹۹۸)
۲۰	۴-۲-۳. دوره بعد از سوهارتو
۲۵	۵. چرایی تکثیر قلمرویی در اندونزی
۲۶	۵-۱. اصلاحات دمکراتیک و تأثیرات آن بر تکثیر قلمرویی
۲۸	۵-۲. تمرکززدایی و تأثیر آن بر تکثیر قلمرویی
۲۹	۶. پیامدهای تکثیر قلمرویی در اندونزی
۳۲	۷. نتیجه‌گیری
۳۲	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۲۳	جدول ۱. مشخصه‌های کلی قوانین تمرکززدایی در اندونزی
۲۴	جدول ۲. روند تغییرات تعداد سطوح تقسیمات سیاسی اداری در اندونزی از سال ۱۹۸۰ تاکنون

## روند تکثیر قلمرویی در اندونزی: دلایل و پیامدها

مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۱)

چکیده



دلایل و پیامدهای آن اختصاص دارد. روایت رسمی در اندونزی این است که ایجاد واحدهای سیاسی جدید کارایی اقتصادی و دمکراتیک را بهبود می‌بخشد و دولت را به مردم و مردم را به دولت نزدیک‌تر می‌کند، اما در مقابل روایت‌های رسمی، تکثیر قلمرویی در اندونزی را باید با توجه به نقش آفرینی هم‌زمان سه عامل نهادهای سیاسی جدید یا در حال تغییر؛ ائتلاف‌های سرزمینی و چارچوب رقابت و سود متقابل و متن زمانی و مکانی مربوطه تحلیل و تبیین کرد. به‌ویژه اصلاحات نظام انتخاباتی و حزبی و نیز اصلاحات تمرکززدایی مالی-اداری از سال ۱۹۹۹، عاملیت محلی در توسعه منطقه‌ای را افزایش و لذا تمایل برای ایجاد استان‌های جدید و سایر سطوح دولت محلی را به‌وجود آورده است. اغلب تحقیقات انجام‌شده نتایج تکثیر قلمرویی را از منظر مالی، سیاسی و توسعه‌ای مثبت ارزیابی نمی‌کنند.

برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری از قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مطرح شد و علی‌رغم تأکید برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه مبنی بر ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری، این امر تاکنون محقق نشده است. یکی از مواردی که می‌تواند در اصلاح نظام تقسیمات کشوری به متخصصین امر کمک کند، بررسی وضعیت موجود سازمان قلمرویی سایر کشورهاست. در این راستا تلاش می‌شود در قالب سلسله گزارش‌هایی نظام تقسیمات کشور اندونزی بررسی شود. جمهوری اندونزی پس از استقلال با مسئله تکثیر واحدهای سیاسی مواجه بوده است. در فرایندی که با عنوان «پمکاران» (به‌معنای شکوفه‌دادن) مشهور است، تعداد استان‌ها و سایر سطوح تقسیمات سیاسی به‌صورت فزاینده‌ای افزایش یافته است. گزارش حاضر، به بررسی روند تغییرات سازمان قلمرویی کشور اندونزی،



## بیان / شرح مسئله

با توجه به مشکلات فراوانی که به لحاظ عملی در حوزه نظام تقسیمات سیاسی ایران وجود داشته است، بحث اصلاح نظام تقسیمات کشوری در قانون برنامه‌های توسعه دوم، چهارم و پنجم مطرح شده، اما تاکنون تحقق نیافته است. هر چند نظام تقسیمات یک کشور وابسته به عوامل تاریخی و اجتماعی-ساختاری است که سازمان قلمرویی و اداره آن را مشروط می‌کند، با این حال، یکی از مواردی که می‌تواند در زمینه اصلاح نظام تقسیمات سیاسی-اداری مؤثر باشد، بررسی وضعیت موجود سازمان قلمرویی سایر کشورهاست. در این راستا تلاش می‌شود در قالب سلسله گزارش‌هایی نظام تقسیمات سیاسی-اداری جمهوری اندونزی بررسی شود. انتخاب اندونزی به‌عنوان یک مطالعه موردی، گذشته از دارا بودن شکل حکومت تک‌ساخت، به این دلیل است که جمهوری اندونزی پس از استقلال با مسئله تکثیر قلمرویی مواجه بوده است. در فرایندی که با عنوان سیاست «پمکاران» (به‌معنای شکوفه‌دادن) مشهور است، تعداد استان‌ها و سایر سطوح دولت محلی به‌صورت فزاینده‌ای افزایش یافته است. دوم، اندونزی همانند کشور ما از منظر جغرافیای طبیعی و انسانی بسیار متنوع است. سوم، در کشور اندونزی همواره نگرانی‌هایی برای حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی وجود داشته است. چهارم، اندونزی به‌عنوان کشوری مسلمان طی دهه‌های اخیر بهبود مداوم در بسیاری از زمینه‌های اساسی حکمرانی تجربه کرده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

روند تحول و تکثیر قلمرویی، پس از استقلال اندونزی را می‌توان به سه دوره متمایز تقسیم کرد:

■ دوره احمد سوکارنو (۱۹۶۷-۱۹۴۵): اندونزی در زمان استقلال هشت استان داشت که این تعداد در سال ۱۹۶۱ به ۲۲ استان رسید.

■ دوره نظم نوین سوهارتو (۱۹۹۸-۱۹۶۶): در این دوره قدرت از لحاظ نهادی و سرزمینی بسیار متمرکز شد که یکی از نتایج آن تقاضای بسیار کم برای ایجاد استان‌ها و سایر واحدهای سیاسی بود. برای مثال در طول ۳۳ سال نظم نوین، تنها سه استان جدید

ایجاد شد که یکی از آنها الحاق تیمور شرقی بود.

■ دوره بعد از سوهارتو (۱۹۹۹- تاکنون): با پایان یافتن دوره نظم نوین متمرکز سوهارتو، اندونزی تمرکززدایی مهبانگ<sup>۱</sup> خود را آغاز کرد و از آن زمان تاکنون تغییرات سریع و اساسی را در نهادهای سیاسی خود تجربه کرده است. گذار سیاسی در اندونزی تبعات قلمرویی در برداشت که کمتر مورد انتظار بود و آن تقسیم قلمرو اندونزی به استان‌ها و سایر واحدهای سیاسی کوچک تر است.

تعداد استان‌های این کشور تاکنون به ۳۸ استان رسیده است. در پاسخ به این سؤال که تکه تکه شدن قلمرویی در کشور اندونزی چرا رخ داده است؟ باید گفت که روایت رسمی در اندونزی این است که ایجاد مناطق جدید کارایی اقتصادی و دمکراتیک را بهبود می‌بخشد و «دولت را به مردم و مردم را به دولت نزدیک تر می‌کند». هر چند اهمیت استدلال‌های کارکردگرا را نمی‌توان نادیده گرفت، اما چنین استدلال‌هایی به دلایلی زیر سؤال می‌رود، از جمله اینکه استدلال‌های کارکردگرا نمی‌توانند زمان و تنوع تغییرات قلمرویی در اندونزی را توضیح دهند. به بیانی واضح‌تر استدلال‌های کارکردگرا در مواجهه با سؤالاتی از جمله اینکه چرا در برخی مقاطع زمانی تقسیم واحدهای سیاسی شدت گرفته و در برخی مقاطع متوقف شده است و یا اینکه چرا هیچ الگوی روشنی از تکثیر قلمرویی (ویژگی‌های واحدهایی که تقسیم شده یا ایجاد شده‌اند) در اندونزی وجود ندارد، با چالش مواجه می‌شوند.

در مقابل روایت‌های رسمی، تکثیر قلمرویی در اندونزی را باید با توجه به نقش آفرینی هم‌زمان سه عامل نهادهای سیاسی جدید یا در حال تغییر؛ ائتلاف‌های سرزمینی و چارچوب رقابت و سود متقابل و در نهایت متن زمانی و مکانی مربوطه تحلیل و تبیین کرد. به سخن دیگر پمکاران در اندونزی نشان‌دهنده پیچیدگی روابط بین نخبگان محلی و سطوح مختلف بوروکراسی دولتی در زمان‌های مختلف است:

■ در موج اول تغییرات قلمرویی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، ایجاد استان‌های جدید به این دلیل بود که توانایی دولت هنوز نسبتاً ضعیف و منافع محلی قوی بود، لذا بازیگران ملی با گروه‌های مختلف ائتلاف کردند تا از طریق ایجاد استان‌های جدید و سطوح

۱. اصلاحات تمرکززدایی که از سال ۱۹۹۹ به بعد در اندونزی اعمال شد، به دلیل سرعت و دامنه تغییراتی که ایجاد کرد و تأثیرات عمیقی که بر سیستم اداری و سیاسی اندونزی داشت در دنیا با عنوان «Big Bang Decentralization» شناخته می‌شود.

به‌ویژه، چنانچه حزب اقلیت در استان مادر می‌توانست در یک استان جدید بالقوه به حزب اکثریت تبدیل شود، فرصتی برای تحکیم حزب در منطقه به‌وجود می‌آورد. در واقع دمکراتیزاسیون و به‌ویژه قوانین مربوط به احزاب سیاسی و انتخابات، **پیوندهای بین بازیگران ملی و منطقه‌ای / محلی** را تقویت کرد و در برخی شرایط انگیزه‌های نهادی مهمی را برای تکثیر قلمرویی در سطح محلی به بازیگران سطح ملی داد.

■ **تمرکززدایی و تأثیر آن بر تکثیر قلمرویی**: با اصلاحات تمرکززدایی و واگذاری قدرت، **اختیارات و منابع مالی** به سطوح پایین‌تر دولت، فرصتی عظیم در تکثیر قلمرویی نمایان شد. به‌ویژه اینکه برخلاف دوران پیشاتمرکززدایی، که فرایند ایجاد واحدهای سیاسی جدید گزینشی و از بالا به پایین بود، تحت سیستم غیرمتمرکزی که ایجاد شد، **رویکردی از پایین به بالا** برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید اتخاذ شد. با اصلاحات تمرکززدایی اداری - مالی صورت گرفته، ایجاد ریجنسی / شهرداری‌های جدید و استان‌های جدید به لحاظ مادی، به این معناست که مناطق از بودجه‌های بیشتری برخوردار خواهند شد. هم‌زمان، ترتیبات تمرکززدایی به این معنا بود که واحدهای سیاسی قادر خواهند بود بیشتر در **آمدهای محلی** را به جای ارسال به دولت مرکزی، برای خود حفظ کنند. همچنین واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های مالی، مشوق‌های قوی برای مدیران محلی، پارلمان محلی و سایر مقامات دولتی برای **کسب منافع** ایجاد کرد. به‌ویژه قلمروهای جدید مستلزم پست‌های منطقه‌ای جدید، مشاغل مدیریتی جدید و استخدام کارمندان دولتی جدید بودند. همچنین انتقال اختیارات به دولت محلی به این معناست که نخبگان محلی قادر به رقابت برای مناصب انتخابی خواهند بود.

تبعات تکثیر قلمرویی در اندونزی، را باید در متنی گسترده‌تر و با توجه به دو عامل اصلاحات سیستم انتخاباتی و نظام حزبی و نیز «تمرکززدایی اداری و مالی» - که اختیارات و منابع مالی بیشتری را به دولت‌های زیر سطح ملی و آزادی بیشتری را در مخارج بودجه داده است - تحلیل کرد. اغلب تحقیقات انجام شده در اندونزی **پیامدهای تکثیر قلمرویی** را با توجه به دو مورد فوق مثبت ارزیابی نمی‌کنند. برای مثال طبق تحقیقات انجام شده، از منظر مالی پمکاران، **فشار زیادی بر منابع و بودجه دولت مرکزی** وارد کرده است. از منظر سیاسی تحلیلگران به اتفاق معتقدند که تکثیر قلمرویی در اندونزی به **یک موضوع بسیار «سیاسی»** تبدیل شده و دلیل تکثیر دولت‌های محلی اساساً

ذیل آنها، به اهداف متفاوتی دست یابند. در واقع ایجاد واحدهای سیاسی جدید برای دولت، به‌عنوان **سیاستی برای پرداختن به نارضایتی‌ها** در نواحی پیرامونی کشور نسبت به دولت مرکزی بود. در مقابل، گروه‌های محلی به دلایل متعددی از جمله دلایل هویتی، سیاست حمایتی و خودمختاری بیشتر منطقه‌ای به دنبال ایجاد استان‌ها یا سایر واحدهای سیاسی جدید بودند.

■ در دوره نظم نوین سوهارتو تقاضای محلی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید **غیرمحمتمل** بود. زیرا دولت‌های محلی قدرت بسیار کمی در برابر دولت مرکزی داشتند. بنابراین در این شرایط انگیزه چندانی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید وجود نداشت. از نظر اقتصادی نیز انگیزه کمی وجود داشت. زیرا مالیه دولت **بسیار متمرکز** بود. از نظر فرهنگی، برخی گروه‌ها ممکن است به خودمختاری بیشتر علاقه‌مند بوده باشند، اما هزینه‌های تقاضا برای خودمختاری بالا بود.

■ اصلاحاتی که در پی گذار سیاسی اندونزی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ پدیدار شد به نوبه خود باعث تحریک و شکل‌دهی به روند تغییرات قلمرویی شد. تغییرات قلمرویی در اندونزی پس‌اسوهارتو با **تمايلات مرکزگرای عمیق** مشخص می‌شود که در آن گروه‌های ملی و محلی **گردهم می‌آیند تا ائتلاف‌های سرزمینی** را تشکیل دهند، ائتلاف‌هایی با هدف تکثیر قلمرو که بین گروه‌هایی در سطوح مختلف مدیریت قلمرو از جمله سازمان‌های غیردولتی، نخبگان سیاسی در سطح محلی و ملی، احزاب سیاسی و نهادهای مختلف دولتی مانند ارتش و سازمان‌های اطلاعاتی با انگیزه‌های متفاوت شکل می‌گیرد. اصلاحات مذکور دو وجه داشت:

■ **اصلاحات دمکراتیک**: اصلاحات دمکراتیک در اندونزی نظام سیاسی ایجاد کرد که در آن افراد و گروه‌ها می‌توانستند بسیج شوند، لذا جنبش‌های جدیدی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید به وجود آمد، اما فراتر از آن، **اصلاح قوانین انتخاباتی** در اندونزی، امکان نامزدهای غیرحزبی را از بین برد و درجه بالایی از کنترل را به رهبری حزب در مرکز برای انتخاب نامزدهای منطقه‌ای و محلی برای انتخابات داد. چنین نظام انتخاباتی **پیامدهای قلمرویی** داشت. از یک سو، طراحی حوزه‌های انتخاباتی در امتداد مرزهای استانی به این معنا بود که استان‌ها به عرصه اصلی رقابت‌های انتخاباتی هم برای بازیگران محلی و هم برای بازیگران ملی تبدیل شدند. لذا برای بازیگران حزبی در سطح ملی، حمایت از طرح‌های محلی برای ایجاد استان‌های جدید با چشم‌انداز گسترش و تقویت حضور حزب در سطح منطقه‌ای یک رویکرد منطقی بود.



که خود می‌تواند مانع از توسعه در مناطق شود. شایان ذکر است که به‌منظور کاهش تبعات منفی ایجاد واحدهای سیاسی جدید، اندونزی اصلاحات قانونی متعددی را در خصوص شاخص‌ها و رویه‌های ایجاد واحدهای سیاسی جدید انجام داده است. باین حال اصلاحات مذکور نتوانسته به تکثیر قلمرویی در اندونزی پایان دهد.

رانت خواهی بوروکراتیک و سیاسی است. از منظر نتایج توسعه‌ای، نتایج تحقیقات انجام‌شده با توجه به بازه زمانی مورد بررسی تا حدودی متفاوت بوده است، باین حال اغلب تحقیقات نشان می‌دهد که پمکاران واحدهای سیاسی ضعیفی ایجاد کرده است. مهم‌ترین معضل از منظر توسعه‌ای این است که رویه تکثیر دولت محلی، باعث تشدید تکه تکه شدن فضایی شده

## ۱. مقدمه

حکومت‌ها برای اداره قلمرو خود ناگزیرند، کشور را به واحدهای اداری کوچک‌تر تقسیم کنند. این واحدها ممکن است ایالت، استان، منطقه و مانند آن نامیده شوند، اما عبارتی که همه آنها را توصیف می‌کند، «تقسیمات کشوری» است [۱]. چگونگی تقسیم‌بندی سرزمینی-اداری در هر کشوری تابع شکل حکومت یا رژیم سیاسی است و به‌عبارت‌دیگر به تک‌ساخت (متمرکز یا غیرمتمرکز)، فدرال و یا ناحیه‌ای بودن حکومت وابسته است. با وجود اینکه سازماندهی سیاسی فضا در کشور ما از سابقه دیرینه‌ای برخوردار است، اما سیستم کنونی تقسیمات سیاسی-اداری در ایران با چالش‌هایی (غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات، تمرکزگرا بودن، بلند بودن سیستم تقسیمات و به‌تبع آن گسترده شدن نظام اداری و...) مواجه است. با توجه به مشکلاتی که به‌لحاظ عملی در این حوزه وجود داشته است، بحث اصلاح قانون تقسیمات کشوری در قانون برنامه توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹») مطرح شد و علی‌رغم تأکید قانون برنامه چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) توسعه بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری ارائه لایحه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی تاکنون محقق نشده است. هر چند تقسیمات سیاسی-اداری-مالی یک کشور مرتبط با عوامل تاریخی و اجتماعی-ساختاری است که سازمان قلمرویی و اداره آن را مشروط می‌کند [۲]؛ باین حال، یکی از مواردی که می‌تواند در زمینه اصلاح سیستم تقسیمات سیاسی-اداری مؤثر باشد، بررسی وضعیت موجود سازمان قلمرویی سایر کشورها و تجربیات آنها در خصوص اصلاح قوانین مربوطه است. در این راستا تلاش می‌شود در قالب سلسله گزارش‌هایی نظام تقسیمات سیاسی-اداری جمهوری اندونزی بررسی شود. در این زمینه تلاش می‌شود به چند مسئله، از جمله روند تحول سازمان قلمرویی کشور اندونزی، دلایل و پیامدها و چگونگی ایجاد و انحلال واحدهای سیاسی در قوانین مربوطه پاسخ داده شود. انتخاب اندونزی به‌عنوان یک مطالعه موردی، گذشته از دارا بودن شکل حکومت تک‌ساخت، به‌دلایل زیر باز می‌گردد: نخست، آنچه بحث تقسیمات کشوری ایران را نسبت به بسیاری از کشورها متمایز می‌سازد، تغییرات زیاد و سریعی است که در آن به‌وجود آمده است (افزایش واحدهای سیاسی در سطح استان، شهرستان، بخش، دهستان و البته شهر). جمهوری اندونزی نیز پس از استقلال با مسئله تکثیر قلمرویی مواجه بوده است. در فرایندی که با عنوان سیاست «پمکاران»<sup>۱</sup> (به‌معنای شکوفه‌دادن) مشهور است، تعداد استان‌ها و سایر سطوح دولت محلی به‌صورت فرایندهای افزایش یافته است.

دوم، اندونزی همانند ایران از منظر جغرافیای طبیعی و انسانی بسیار متنوع است. به‌لحاظ جغرافیای طبیعی، اندونزی بزرگ‌ترین کشور مجمع‌الجزایری دنیاست. این کشور دربرگیرنده ۱۷,۵۰۵ جزیره است (که از این میان حدود

۱. در حالی که دوسوم از حکومت‌های جهان از نظام تقسیماتی دو یا سه سطحی استفاده می‌کنند، سیستم تقسیمات کشوری ایران چهار سطحی (استان، شهرستان، بخش و دهستان) و با احتساب دولت مرکزی، پنج‌سطحی است.

۱۰۰۰ جزیره جمعیت مستقر دائمی دارند) [۳] که به‌طور استراتژیک در امتداد خطوط دریایی اصلی بین اقیانوس آرام و اقیانوس هند قرار دارند. از لحاظ جغرافیای انسانی کشور اندونزی با ۲۶۲ میلیون نفر جمعیت، چهارمین کشور پرجمعیت دنیاست. از این میان ۸۷/۲ درصد مسلمان، ۷ درصد پروتستان، ۲/۹ درصد کاتولیک رومی، ۱/۷ درصد هندو و ۰/۹ درصد سایر ادیان (شامل بودایی، کنفوسیوس و...) هستند. اندونزیایی، زبان رسمی این کشور است که تعدیل شده زبان مالایی است. سایر زبان‌های رایج عبارتند از جاوه‌ای<sup>۱</sup> (۳۲ درصد)، سوندایی<sup>۲</sup> (۱۵ درصد) و مالایی<sup>۳</sup> (۴ درصد) [۴]. با این حال مردم این کشور به بیش از ۷۰۰ گویش متمایز صحبت می‌کنند [۳]. بیش از ۳۰۰ گروه قومی در این کشور وجود دارد که هر کدام آداب و رسوم و سازمان اجتماعی خود را دارند [۵] که در این میان بزرگ‌ترین - و به‌لحاظ سیاسی غالب - گروه قومی جاوه‌ای است [۶].

سوم، در کشور اندونزی همواره نگرانی‌هایی برای حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی وجود داشته است. اندونزی تا سال ۱۹۴۵، رسماً به‌عنوان یک موجودیت سیاسی وجود نداشت، حتی رهبران استقلال اندونزی، به‌سختی می‌توانستند جمهوری اندونزی را تصور کنند. در واقع اندونزی تا حدودی در نتیجه خطوطی که خودسرانه در پایتخت‌های اروپا روی نقشه ترسیم شد به‌وجود آمد. حساسیت درباره تمامیت ارضی اندونزی با واقعیت‌ها و وقایعی مانند جدایی تیمور شرقی در دهه ۱۹۹۰ و جنبش‌های جدایی‌طلب پس از استقلال تشدید می‌شود [۷]. با این حال، اندونزی در سراسر جهان به‌دلیل پذیرش آنچه که با نام تمرکززدایی مهبانگ<sup>۴</sup> معروف است، شناخته می‌شود [۸]. اما این اصلاحات تمرکززدایی، از این منظر که تهدید جدی برای تمامیت ارضی اندونزی با توجه به سوابق تجزیه ارضی به‌وجود نیآورده، موفقیت‌آمیز بوده است [۷]. با این حال روند تمرکززدایی در اندونزی همراه با تکثیر استان‌ها و سطوح زیرین آنها بوده است.

چهارم، اندونزی به‌عنوان کشوری مسلمان طی دهه‌های اخیر بهبود مداوم در بسیاری از زمینه‌های اساسی، از جمله حکمرانی بخش دولتی و زیرساخت‌ها تجربه کرده است. اندونزی از زمان غلبه بر بحران مالی آسیا در اواخر دهه ۱۹۹۰ رشد اقتصادی چشمگیری داشته است. امروزه اندونزی دهمین اقتصاد بزرگ جهان از نظر برابری قدرت خرید است. علاوه بر این، اندونزی دستاوردهای عظیمی در کاهش فقر به‌دست آورده و نرخ فقر را از سال ۱۹۹۹ به بیش از نصف کاهش داده است. این میزان در سال ۲۰۱۹ قبل از پاندمی کووید ۱۹، به کمتر از ۱۰ درصد رسیده بود [۹]. رشد اقتصادی اندونزی در سال ۲۰۲۲، با وجود یک محیط دشوار جهانی، ۵،۳ درصد بوده است. شایان ذکر است که تورم در این کشور طی دهه‌های اخیر کاهش یافته و در ماه مه سال ۲۰۲۳ به ۴ درصد رسیده است [۱۰]. این گزارش به روند تحول سازمان قلمرویی کشور اندونزی اختصاص دارد. پیش از بررسی روند تکثیر قلمرویی در این کشور شرح مختصری از نظام سیاسی کنونی اندونزی ارائه خواهد شد.

## ۲. پیشینه پژوهش



بررسی‌های صورت گرفته حاکی از خلأ ادبیات پژوهشی درباره روند تکثیر قلمرویی در اندونزی و دلایل و پیامدهای آن است. با توجه به اینکه ایران نیز با مسئله تکثیر قلمرویی مواجه است، در این گزارش به روند تکه‌تکه شدن قلمرویی در اندونزی، دلایل و پیامدهای آن پرداخته می‌شود.

1. Javanese
2. Sundanese
3. Malay
4. Big Bang Decentralization

### ۳. نظام سیاسی اندونزی



پیشنهاد دهد. همچنین این مجلس در بررسی مسائل مذکور و نیز نظارت بر موارد مذکور مشارکت می‌کند. در واقع مجلس نمایندگان مناطق وظیفه کمک به مجلس نمایندگان خلق در وضع قوانین مرتبط با مناطق و نظارت بر اجرای آنها را برعهده دارد. طبق اصل (۲) قانون اساسی، مجلس شورای خلق<sup>۳</sup> (MPR)، متشکل از اعضای مجلس نمایندگان خلق و مجلس نمایندگان خلق مناطق است. طبق ماده (۲) قانون اساسی، این مجلس حداقل هر پنج سال یکبار جلسه دارد و به‌عنوان مجلس برتر<sup>۴</sup>، حق اصلاح و تصویب قانون اساسی و تحلیف و استیضاح و برکناری رئیس‌جمهور را به‌عهده دارد [۱۱].

در کل قوانین می‌تواند توسط رئیس‌جمهور، مجلس نمایندگان خلق یا مجلس نمایندگان مناطق (برای مسائل منطقه‌ای) پیشنهاد شود، اما همه قوانین باید توسط مجلس نمایندگان خلق تصویب شوند و در عین حال باید تأیید اولیه رئیس‌جمهور را نیز داشته باشند. رئیس‌جمهور ممکن است به‌جای قوانین، مقررات دولتی صادر کند، اما برای اینکه به قوت خود باقی بمانند باید توسط مجلس نمایندگان خلق تصویب شوند.

اندونزی دارای سیستم ریاست‌جمهوری شبیه ایالات متحده آمریکا است که رئیس‌جمهور هم رئیس دولت و هم حکومت است. رئیس‌جمهور وزیران را منصوب می‌کند، قوانین مصوب مجلس نمایندگان خلق را تأیید می‌کند و فرمانده عالی نیروهای مسلح است. رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور به‌صورت زوج و حداکثر برای دو دوره پنج‌ساله متوالی انتخاب می‌شوند. قانون اساسی چهار بار بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۰ اصلاح شده است. از جمله اصلاحات این است که رئیس‌جمهور که در سابق توسط پارلمان انتخاب می‌شد، اکنون مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود [۴]. رئیس‌جمهور در مورد ترکیب دولت تصمیم می‌گیرد که در حال حاضر ۳۸ وزیر دارد.

طبق بند «۱» ذیل ماده (۱) قانون اساسی اندونزی، حکومت اندونزی حکومتی تک‌ساخت در شکل جمهوری است. این کشور در واقع سه مجلس دارد. طبق ماده (۲۰) قانون اساسی جمهوری اندونزی، مجلس نمایندگان خلق<sup>۱</sup> وظایف قانونگذاری، بودجه‌ریزی و نظارت را برعهده دارد. اعضای این مجلس به‌وسیله نظام نمایندگی تناسبی با استفاده از یک سیستم لیست حزبی انتخاب می‌شوند. برای داشتن کرسی در مجلس نمایندگان، یک حزب باید حداقل ۴ درصد از آرای ملی را داشته باشد. مجلس نمایندگان یازده کمیسیون دارد که از جمله آنها «امور داخله، خودمختاری منطقه‌ای، اصلاحات اداری و کشاورزی» نام دارد.

شایان ذکر است که با اصلاحات قانونی انجام‌شده در سال ۲۰۱۹، در حال حاضر انتخابات پارلمانی و ریاست‌جمهوری هم‌زمان در یک روز انجام می‌شود. از جمله دلایل ذکر شده برای این تغییر، نیاز به صرفه‌جویی در هزینه‌ها و ایجاد پیوند قوی‌تر بین نامزدهای ریاست‌جمهوری و احزاب پارلمانی حامی آنها بود. شایان ذکر است که از سال ۱۹۹۸ هیچ حزب واحدی بر صحنه سیاسی کشور تسلط نداشته است - پنج رئیس‌جمهور از زمان سوهارتو از چهار حزب مختلف بوده‌اند و هیچ حزبی اکثریت پارلمان را به‌دست نیاورده است. در حال حاضر ۹ حزب در مجلس نمایندگان خلق کرسی دارند [۴].

مجلس نمایندگان خلق منطقه‌ای<sup>۲</sup> (DPD) متشکل از نمایندگان استان‌های اندونزی است که از طریق انتخابات عمومی و سیستم غیرحزبی انتخاب می‌شوند. طبق ماده (۲۲) قانون اساسی تعداد اعضای مجلس نمایندگان مناطق در هر استان یکسان است و کل اعضا نباید بیش از یک سوم کل اعضای مجلس نمایندگان خلق باشد. این مجلس ممکن است لوایح مربوط به خودمختاری منطقه‌ای، رابطه دولت مرکزی و محلی، ایجاد و ادغام واحدهای سیاسی، مدیریت منابع طبیعی و سایر منابع اقتصادی مناطق را

1. The People's Representative Council (Dewan Perwakilan Rakyat or DPR)

2. The Council of Representatives of the Regions (Dewan Perwakilan Daerah or DPD)

3. The People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat or MPR)

4. Superior

## ۴. پیشینه و روند تحول و تکامل سازمان قلمرویی جمهوری اندونزی

توانست توافقی در مورد مرزی که قلمرو هلند و مارتام را در شرق باتاویا جدا می‌کند به دست آورد. چند سال بعد توافق مشابهی با بانتام حاصل شد. کمپانی هند شرقی هلند در اواخر دهه ۱۶۰۰ و اوایل دهه ۱۷۰۰، همچنین در سیاست داخلی جزیره جاوه به صورت مستحکم خود را تثبیت کرد و حقوقی برای ساختن دژها و پادگان‌ها و همچنین امتیازاتی در خصوص حقوق دریایی در نزدیکی جاوه به دست آورد.

در جاهایی که هلندی‌ها قدرت سیاسی را در جاوه اعمال می‌کردند، سیستمی از حکومت غیرمستقیم را اجرا کردند که از طریق به اصطلاح «رئیس بومی»<sup>۳</sup> اداره می‌شد. در این سیستم مدیریت استعماری، بوروکراسی اداری اروپایی بر روی ترتیبات سیاسی از قبل موجود در سلطان نشین‌های پیش از استعمار، قرار می‌گرفت. در جاوه قرن هفدهم، این به معنای به کارگیری بوپاتی‌ها (ریجن‌ها)<sup>۴</sup> به معنای اربابان منطقه‌ای<sup>۵</sup> بود که بخشی از پادشاهی مارتام بودند. منشأ سیستم بوپاتی نامشخص است، اما قدمت آنها حداقل به قرن شانزدهم و احتمالاً خیلی زودتر از آن باز می‌گردد. در اوایل قرن هفدهم، پادشاهی مارتام یک سیستم اداری دولتی را در اطراف شهر کارتاً<sup>۶</sup> به عنوان پایتخت خود به کار گرفت. زمین‌هایی که بلافاصله در اطراف کارتاً بودند، مستقیماً توسط دربار مارتام اداره می‌شدند و مناطق بیرونی که برای کنترل مستقیم بسیار دور بودند، مانکنگارا<sup>۷</sup> نامیده و توسط بوپاتی‌ها یا اربابان منطقه‌ای اداره می‌شدند. آنها معمولاً توسط پادشاه مارتام منصوب و اغلب از طریق خویشاوندی یا ازدواج به خانواده سلطنتی مربوط می‌شدند. هلندی‌ها در ابتدا از بوپاتی برای هماهنگ کردن سیستم تفویض اجباری و خراج و همچنین برای حفظ نظم و قانون استفاده می‌کردند. بوپاتی‌ها به نوبه خود در مقابل خدمات ارائه شده به هلندی‌ها، با دریافت درصدی - مثلاً ۱۰ درصد - از کالاها، پاداش دریافت می‌کردند. کمپانی هند شرقی هلند این مقامات را ریجن (نایب السلطنه) و مناطقی که آنها را اداره می‌کردند را ریجنسی نامید.

قبل از دوره امپریالیسم اروپایی، در قلمرو کنونی کشور اندونزی، سلطان نشین‌هایی وجود داشتند که گسترده، اما از هم گسسته بودند. این پادشاهی‌ها به صورت ضعیف نهادینه می‌شدند و مستقیماً از پایگاهی کوچک، اما امن حکومت می‌کردند [۱۲]. در سلطان نشین‌هایی که برای مثال، از قرن یازدهم تا پانزدهم و خیلی قبل از نفوذ سیاسی اروپا در محدوده کنونی کشور اندونزی وجود داشتند، ترتیبات سیاسی به قدری متفاوت بوده که تصور مجمع‌الجزایر اندونزی به عنوان یک واحد سیاسی منسجم چندان منطقی نیست [۱۳]. در ادامه به روند تکامل و تحول سازمان قلمرویی اندونزی در دوره استعمار هلند و پس از آن پرداخته می‌شود.

### ۱-۴. دوره استعمار

کمپانی هند شرقی هلند، در ابتدای قرن هفدهم برای سلطه بر اندونزی ایجاد شد. به طور کلی در ابتدا کمپانی هند شرقی هلند برای ایجاد کنترل کامل بر کل مجمع‌الجزایر تلاش نکرد، بلکه به دنبال گذرگاه‌های استراتژیک بود تا مدیریت و انحصار تجارت ادویه را تضمین کند. این کمپانی به حفظ شبکه‌ای از دفاتر و بنادر متکی بود که به آن اجازه می‌داد تولید و تجارت ادویه را در انحصار خود درآورد. لذا مدیریت قلمرویی هلند به آن بخش‌های کلیدی محدود باقی ماند و سایر مناطق از کنترل سیاسی استعماری سنگین آزاد ماندند. با گذشت زمان، هلندی‌ها دریافتند که حفظ فقط گذرگاه‌های استراتژیک لزوماً آن طور که آنها امید داشتند ارزان یا کارآمد نیست. به ویژه در جاوه، هزینه‌های هنگفتی وجود داشت، جایی که تلاش‌های کمپانی هند شرقی هلند برای ایمن کردن باتاویا (جاکارتا کنونی) منجر به درگیری شد. این درگیری‌ها مبنایی را برای تمرکز و تثبیت دولتی برای اداره قلمرویی شکل داد. کمپانی هند شرقی هلند، با تثبیت حضور خود در جاوه، در برابر دو پادشاهی قرار گرفت. مارتام<sup>۱</sup> در غرب و بانتام<sup>۲</sup> در شرق. در اواسط دهه ۱۶۵۰ پس از یک جنگ طولانی مالیاتی با مارتام، کمپانی

1. Mataram
2. Bantam
3. Native Chief
4. Bupatis (Regents)
5. Regional Lords
6. Karta
7. Mancanegara

برای متمرکز کردن قدرت اداری در مجمع‌الجزایر ایجاد کرد. تا زمان دندلز، بیشتر مجمع‌الجزایر متشکل از بدنه‌های منطقه‌ای بزرگ‌تر به نام گاورنمنتن<sup>۳</sup> بود که توسط باتاویا (جاکار تا کنونی) هماهنگ می‌شدند. دندلز، آنها را با یک سیستم مدیریت قلمرویی مبتنی بر واحدهای کوچک‌تر، در زبان هلندی با نام «مناطق»<sup>۴</sup> جایگزین کرد، که مستقیماً پاسخ‌گوی فرماندار کل در باتاویا بودند. دندلز، جاوه را به ۹ منطقه، یا پریفکت<sup>۵</sup> تقسیم کرد و اروپاییان را مسئول هر کدام از ۹ منطقه قرار داد. این مناطق، که اقامتگاه<sup>۶</sup> نیز نامیده می‌شد توسط رزیدنت اداره می‌شد که مسئولیت کامل ریجنسی‌های داخل خود، از جمله نظارت بر نواحی کوچک‌تر را بر عهده داشتند. به رزیدنت‌ها اختیارات گسترده‌ای داده شد و تشویق شدند تا کشاورزی را در مناطق خود ترویج کنند. با ایجاد اقامتگاه‌های جدید و جذب و ادغام اقامتگاه‌های قدیمی، تعداد کل این مناطق در جاوه بین ۱۲ تا ۲۰ منطقه در نوسان بود.

سر توماس استمفورد رافلز،<sup>۷</sup> مدیر بریتانیایی که از سال ۱۸۱۱ تا ۱۸۱۶ جانشین دندلز شد، نیز تأثیر قابل توجهی بر رویه‌های استعماری هلند در سال‌های بعدی داشت. رافلز برخی از ابتکارات سلف خود مانند تمرکز قدرت اداری و ایجاد اقامتگاه‌های (مناطق) جدید را تقویت کرد. در این راستا او با تقویت اقامتگاه‌های بالاتر از ساختار ریجنسی سنتی به استحکام پایه‌های ساختار مدیریت قلمرویی هلند در جزیره کمک کرد. او همچنین به دنبال تضعیف قدرت طبقه اشراف جاوه بود که دفاتر ریجنس را اشغال کرده بودند. رافلز به دنبال براندازی بوپاتی در سطح ریجنسی با معرفی سیستم اجاره زمین در جاوه بود. تحت این سیستم زمین به رؤسای روستاها «اجاره» داده می‌شد. هم‌زمان هلندی‌ها کارکنان اروپایی را نیز برای نظارت بر تولید و مبادلات و کالاها استخدام کردند که نشان‌دهنده گسترش مدیریت بوروکراتیک اروپایی در جاوه بود. به این ترتیب مرزها و تعداد مناطق در سیستم اداری هلند در طول قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم به‌طور قابل توجهی تغییر کرد، اما مدیریت قلمرویی خارج از جاوه روندی متضاد داشت. برای بیشتر قرن نوزدهم هلندی‌ها، سیاست میانه‌روی را در جزایر پیرامونی اعمال کردند. با این حال با تشدید رقابت استعماری در

بنابراین حکومت غیرمستقیم منجر به تقسیم قلمرویی جاوه به ریجنسی‌ها شد، که به نوبه خود به نواحی فرعی تقسیم شدند که امروزه به نام کچامتان<sup>۱</sup> شناخته می‌شوند. ذیل آنها سلسله‌مراتبی از مدیران سطح پایین‌تر وجود داشت که امور را در سطح روستا اداره می‌کردند. نیاز به رسمی کردن این سیستم تفویض به‌طور فزاینده‌ای باعث بوروکراتیزه شدن ساختار ریجنسی درون سیستم اداری استعماری شد. در واقع ویژگی‌های زمانی و مکانی جاوه در قرن هفدهم و هجدهم، همراه با جریان‌های در حال تغییر تجارت جهانی ادویه به پایه‌های مدیریت قلمرویی ساختار مجمع‌الجزایر شکل داد. دخالت کمپانی هند شرقی هلند در جاوه ناشی از تغییر در نیازهای اقتصادی هلندی‌ها از تجارت ادویه به استخراج منابع بود که به شکل‌گیری تغییر در مدیریت قلمرویی از حکومت کردن بر گذرگاه‌های استراتژیک به حکومت پرهزینه‌تر هماهنگ شده از طریق واحدهای قلمرویی زیر سطح ملی در قالب ریجنسی‌ها کمک کرد.

پس از انحلال کمپانی هند شرقی هلند در ژانویه سال ۱۸۰۰، دولت هلند خود مدیریت استعماری را به دست گرفت. همان‌طور که تجارت ادویه در قرن هجدهم کاهش یافت، اهمیت اقتصادی جزایر تولیدکننده آنها نیز کاهش یافت. هلندی‌ها اکثریت فعالیت اقتصادی خود را به سمت جاوه و کالاها صادراتی در حال رشد مانند قهوه، وسمه و شکر تغییر دادند. در حالی که کمپانی هند شرقی هلند به دنبال تجارت بود و در درجه اول به کارایی اقتصادی حاکمیت سیاسی علاقه‌مند بود، مدیریت دولت هلند، در مستعمرات مسائل سیاسی را در کنار مسائل اقتصادی مطرح کرد. لذا سؤالاتی درباره اینکه قدرت محلی باید به چه کسی و به چه اندازه داده شود، مطرح شد. به‌ویژه قدرت‌های استعماری عمیقاً درباره بوپاتی‌های بومی در سطح ریجنسی مردد بودند، در عین حال که قدر کارایی اداری آنها را می‌دانستند، اما از سوءاستفاده از قدرت و استقرار اشرافیت که نتیجه آن بود، ناراضی بودند.

یکی از مهم‌ترین تغییرات در مدیریت قلمرویی در زمان فرماندار کل، هرمان ویلهلم دندلز<sup>۲</sup> که در سال ۱۸۰۷ منصوب شد رخ داد. وی طی دوره چهارساله تصدی خود، تغییرات گسترده‌ای

1. Kecamatan  
2. Governor-Generalship of Herman Wilhem Daendels  
3. Gouvernements  
4. Gewesten  
5. Prefects  
6. Residencies  
7. Sir Thomas Stamford Raffles



تمرکززدایی را به‌عنوان ابزاری کلیدی، با ایجاد ادارات شهرداری که می‌توانستند امور خود را مدیریت کنند، توسعه دادند. با این حال، این سیستم تمرکززدایی در دیدگاه مردم اندونزی «توسط اروپایی‌ها، برای اروپایی‌ها» ایجاد شده بود، زیرا نواحی واقع در حاشیه شهرها، هنوز تحت کنترل دولت مرکزی بودند [۱۵].

اصلاحات قانونی سال ۱۹۰۳، سه نوع متفاوت از شوراهای ایجاد کرد: شوراهای منطقه‌ای یا شوراهای اقامتگاه، شوراهای محلی یا اقامتگاه فرعی و شوراهای شهری.<sup>۳</sup> علی‌رغم این اصلاحات نهادی، اختیارات واقعی که در قانون سال ۱۹۰۳ به این شوراهای واگذار شد، محدود بود و بنابراین تا حد زیادی ناکارآمد تلقی شدند. دومین اصلاحات گسترده‌تر تمرکززدایی در سال ۱۹۲۲ تصویب و در سال ۱۹۲۵ اجرا شد. این اصلاحات به مناطق و واحدهای فرعی آنها این اختیار را داد که به امور خود رسیدگی کنند و بودجه لازم برای انجام این کار را به آنها داد.

قوانین سال ۱۹۲۲ علاوه بر واگذاری قدرت، تغییرات عمده‌ای در ساختار قلمرویی - اداری اندونزی ترسیم کردند. مجمع‌الجزایر مجدداً در ۳۶ ریجنسی سازماندهی شد که هر کدام دارای یک مدیر بودند که در بیشتر موارد به این مدیران عنوان «ریجنت» یا بوپاتی داده می‌شد، هر چند در موارد معدودی به آنها فرماندار<sup>۴</sup> نیز می‌گفتند.

علاوه بر ۳۶ ریجنسی، قوانین ۱۹۲۲ برای اولین بار استان‌های تحت حاکمیت استعماری هلند را ایجاد کرد. بدین ترتیب که استان‌ها که سابقه‌ای تاریخی در اندونزی نداشتند، جایگزین مناطق (اقامتگاه‌های) قدیمی شدند و به آنها وضعیت واحدهای سطح اول اعطا شد و بالاتر از ریجنسی‌های سطح دوم قرار گرفتند. استان‌ها در واقع واحدهای منطقه‌ای اقامتگاه (مناطق) را تجمیع و قدرت را از آنها غصب کردند.

در حالی که ریجنسی‌ها حداقل ظاهراً بر اساس مرزهای ماقبل استعماری در جاوه بودند، استان‌ها این ویژگی را نداشتند. آنها بزرگ‌تر از اقامتگاه‌هایی بودند که در زمان دندلز تأسیس شدند و توسط رافلز تقویت شدند. از آنجا که این استان‌ها مخلوقات تصنعی بودند، فاقد هرگونه انسجام ذاتی بوده و بنابراین نسبت به ریجنسی‌ها کمتر متکی به خود و کارآمدی کمتری داشتند. شایان ذکر است که پس از تصویب قانون تمرکززدایی در سال

منطقه در اواخر قرن نوزدهم، این سیاست‌ها معکوس شدند [۱۳]. بدین ترتیب که تا اوایل دهه ۱۹۰۰، هلندی‌ها تلاش‌های جدی برای تثبیت حضور در سراسر مجمع‌الجزایر انجام دادند که امکان یک زنجیره فرماندهی مستقیم از سوی دولت مرکزی در جاوه به پیرامون اندونزی کنونی را فراهم می‌کرد [۱۴].

تا سال ۱۹۱۰ بیشتر مناطق اندونزی کنونی حداقل از نظر اسمی تحت سلطه هلند قرار گرفتند. مدیریت قلمرویی در جزایر بیرونی یا مناطق بیرونی<sup>۱</sup> به‌طور قابل توجهی متفاوت بود. اکثریت قلمروها به‌طور غیرمستقیم، اما با ترتیباتی متفاوت با توجه به بافت موجود اداره می‌شدند. در برخی مناطق هلندی‌ها مانند شیوه جاوه حکمرانی می‌کردند که ساختارهای اداری غیرمستقیم را بازتولید می‌کرد که در آن مقامات اروپایی و بومی به موازات یکدیگر ایفای نقش می‌کردند. در برخی مناطق، هلندی‌ها «جوامع بومی» که قلمروهایی خودگردان بودند را نیز به رسمیت شناختند. این قلمروها به دست حاکمان محلی و فقط با نظارت جزئی هلندی‌ها اداره می‌شد. از سوی دیگر در قلمروهای تحت حاکمیت مستقیم جزایر بیرونی، اروپایی‌ها بالاترین پست‌های اداری را پر کردند و مقامات بومی با عناوین مختلفی، مستقیماً به آنها گزارش می‌دادند. در جزایر بیرونی، مناطق، بسته به عوامل محلی، منافع استعماری، شرایط سیاسی و... گاهی الحاق، منحل، ادغام یا تقسیم می‌شدند. با این حال مدیریت کارآمد قلمرو بسیار پیچیده بود و قدرت‌های استعماری با یک معضل دائمی در مورد بهترین نحوه توازن اقتدار سیاسی هلند در مقابل نخبگان بومی مواجه بودند [۱۳].

در نیمه دوم قرن نوزدهم، احساسات فزاینده‌ای در تقابل با سیستم زراعت و شیوه‌های نهفته در استعمار هلند شروع به ظهور کرد. در ابتدا، هلندی‌ها به احساسات در حال تغییر با مجموعه‌ای سیاست‌های لیبرال، با این باور که آنها باعث ارتقای جایگاه هلند و بهبود رفاه بومیان اندونزیایی می‌شود پاسخ دادند، اما این سیاست‌ها چندان موفقیت‌آمیز نبود. لذا هلندی‌ها سیاست‌های مذکور را کنار گذاشتند و در اوایل دهه ۱۹۰۰ در ظاهر یک «سیستم اخلاقی»<sup>۲</sup> را جایگزین آن کردند [۱۳]. سیستمی که انتظار می‌رفت زندگی اجتماعی - اقتصادی مردم محلی را تقویت کند و به برخی از اصرارها برای واگذاری قدرت، به‌ویژه در سطح ریجنسی پاسخ دهد. هلندی‌ها در اجرای این سیاست، در سال ۱۹۰۳ سیستم

1. Buitengewesten  
2. Moral system  
3. Regional or Residency Councils, Local or Sub-Residency Councils, and Urban Councils  
4. Governor



هنوز تحت کنترل استعمار بود. اقتصاد به درستی مدیریت نشد، فقر حفظ شد و مردم به منابع طبیعی دسترسی نداشتند. به سخن دیگر اصلاحاتی که هلند اعمال کرد، در راستای تداوم استعمار بود. علاوه بر این، مشارکت سیاسی به دلیل ساختار قدرت محلی که یکپارچه شد، به ندرت رخ داد. بنابراین، تصمیمات مهم در مورد منافع عمومی به طور کامل توسط نخبگان گرفته می‌شد [۱۵].

## ۲-۴. دوره معاصر

### ۱-۲-۴. دوره احمد سوکارنو (۱۹۶۷-۱۹۴۵)

با وقوع جنگ جهانی دوم و اشغال اندونزی توسط ژاپن (۱۹۴۵-۱۹۴۲) سیستم مدیریت قلمرویی تغییر یافت. ژاپن، تمرکززدایی را لغو و آن را با یک سیستم دولتی بسیار متمرکز جایگزین کرد. ژاپنی‌ها به مردم محلی این فرصت را دادند که در دولت‌های محلی مشارکت کنند، اما آنها صرفاً به عنوان عوامل دولت مرکزی مورد استفاده قرار می‌گرفتند و استان‌ها و ریجنسی‌ها موقعیت چانه‌زنی کافی نداشتند [۱۵]. استعمارگران ژاپنی به مدت سه و نیم سال بر اندونزی و در راستای منافع ژاپن حکومت کردند. در این دوره دولت به زندگی مردم بسیار بیشتر از دولت هلند نفوذ کرد. بالاترین مقام دولت نظامی ژاپن در اندونزی دای نیپون<sup>۴</sup> بود که اختیاراتی مشابه فرماندار کل داشت [۱۶]. مهم این‌که در طول جنگ، دولت ژاپن سازمان قلمرویی خود در قالب «مجمع الجزایر»<sup>۱</sup> را معرفی کرد. تسلیم بی قید و شرط ژاپن به نیروهای متفقین در اندونزی، باعث درگیری بین قدرت استعماری قدیمی هلند و طرفداران جمهوری اندونزی شد [۱۳]. رهبران جمهوری خواه، احمد سوکارنو و محمد هاتا،<sup>۵</sup> ۱۷ اوت سال ۱۹۴۵، را به عنوان روز استقلال جمهوری اندونزی اعلام کردند [۱۶] و در اواخر اوت سال ۱۹۴۵ یک دولت در جاکارتا شکل داده، یک قانون اساسی موقت را تصویب کرده و سوکارنو را به عنوان رئیس‌جمهور و هاتا را به عنوان معاون رئیس‌جمهور انتخاب کردند. دولت جدید تسلیحات ژاپنی را به دست آورد و ارتشی متشکل از سربازان اندونزیایی که توسط ژاپنی‌ها آموزش دیده بودند را تشکیل داد. هلندی‌ها تمایل اندونزیایی‌ها برای استقلال را نادیده گرفتند و به دنبال بازپس‌گیری مستعمره سابق خود بودند. از یک سو، دو طرف بر سر زمین و خاک به شدت با هم جنگیدند. از سوی دیگر به

۱۹۲۲، سه استان تأسیس شد: جاوه غربی (۱۹۲۶)، جاوه شرقی (۱۹۲۹) و جاوه مرکزی (۱۹۳۰) [۱۳]. درجه‌ای از اختیارات نیز به سه استان منتقل شد. باین حال، انتقال اختیارات به معنای به دست آوردن قدرت توسط دولت‌های محلی نبود، بلکه برای جلوگیری از جنبش‌های شورشی بود [۱۵].

از نظر سیاسی، دولت‌های منطقه‌ای استانی توسط سه نهاد سازماندهی شدند: استاندار، هیئت معاونین و یک شورای استانی.<sup>۱</sup> شوراهای استانی متشکل از گروه‌های اصلی برای نمایندگی در هلند استعماری شامل سه گروه: هلندی‌ها، به اصطلاح بومیان و آسیایی‌های غیر بومی بودند. از این میان، نیمی انتخابی بودند و نیمی دیگر توسط فرماندار کل<sup>۲</sup> منصوب می‌شدند که خود توسط دولت هلند منصوب می‌شد. دولت‌های استانی، قوانینی را در زمینه‌های کلیدی که توسط دولت مرکزی به آنها تفویض شده بود، تصویب می‌کردند، البته برخی قوانین مانند جمع‌آوری مالیات و مقررات مشترک بین استان‌ها هنوز باید توسط فرماندار کل تصویب می‌شد. سیاست در ظاهر اخلاقی در جزایر بیرونی نیز از طریق تمرکززدایی اعمال، اما این روند بسیار دیرتر انجام شد. همچنین مدیریت استعماری در جزایر بیرونی، حداقل از نظر طراحی و مشخصه‌ها متنوع‌تر از جاوه بود [۱۳]. در واقع اصلاحات اداری که در دهه ۱۹۳۰ در خارج از جاوه انجام شد، برای انطباق با وجود قوانین سنتی بود [۱۵]. هلندی‌ها در جزایر بیرونی، اجازه وجود حکومت‌های بومی،<sup>۳</sup> البته با رعایت شرایطی از جمله به رسمیت شناختن حاکمیت هلند را دادند. در اواسط دهه ۱۹۴۰، حدود ۶۰ درصد از جزایر بیرونی تحت وضعیت حکومت‌های بومی در نظر گرفته می‌شد.

در مجموع خط‌مشی اتخاذ شده توسط دولت هلند، قلمروسازی دولت مذکور در مجمع الجزایر را به شکل قابل توجهی با اجرای تمرکززدایی و ارتقای خودمختاری محلی بیشتر تغییر داد. علاوه بر این، هلند این کار را به روش‌های عمیقاً متفاوتی در جاوه و جزایر بیرونی انجام داد که نشان‌دهنده معضل مستمر دولت استعماری در خصوص تنوعی بود که در سراسر مجمع الجزایر با آن سروکار داشت [۱۳]. سیستم تمرکززدایی که توسط هلندی‌ها به تصویب رسید، به سختی تغییرات قابل توجهی را به نفع مردم به ارمغان آورد. زیرا منابع طبیعی استراتژیک مانند مزارع، جنگل‌ها و معدن

1. Provincial Council, a Board of Deputies, and the Governor  
2. Governor-General  
3. Native States  
4. Dai Nippon  
5. Ahmed Sukarno and Mohammed Hatta

تمایل به همگنی در ساختار اداری و تصدیق تنوع در سراسر مجمع‌الجزایر مواجه بودند و این منجر به تفاوت‌های عمده‌ای در نحوه اداره مناطق مختلف، به‌ویژه بین جاوه و جزایر بیرونی شد، اندونزی پس از استقلال نیز با چالش‌هایی مواجه بود.

جنگ پنج‌ساله برای استقلال، قدرت تثبیت و تحکیم دولت را از جمهوری سلب کرد و دولت اندونزی بسیار آسیب‌پذیر و ضعیف ظاهر شد و برای دو دهه اول پس از پایان حکومت استعماری به همین شکل باقی ماند. برعکس، گروه‌های قومی اجتماعی در امتداد خطوط مذهبی، منطقه‌ای و ایدئولوژیک تا اواخر دهه ۱۹۵۰ رشد کردند و به‌طور مداوم دولت را به چالش کشیدند. همه درگیری‌های فوق‌الذکر جنبه قلمرویی داشتند، اما به جای جدایی‌طلبی، خواستار انقلاب بودند. البته هیچ‌یک در تلاش‌های خود در سال‌های اولیه جمهوری اندونزی موفق نشدند. با این حال، تغییرات قلمرویی مهمی در مناطق پیرامونی کشور رخ داد که می‌توان آن را موج اول تغییرات قلمرویی پس از استقلال نامید. این تغییر عبارت بود از تقسیم استان‌های مختلف به واحدهای متعدد [۱۳].

اندونزی در زمان کسب استقلال تنها هشت استان داشت، که عبارت بودند از سوماترا، کالیمانتان، سولاسی، جاوه غربی، جاوه مرکزی، جاوه شرقی، مالوکو و نوسا تنگارا [۲۰]. این تعداد در سال ۱۹۶۱، به ۲۲ استان رسید، اگرچه یکی از آنها، یعنی ایربان غربی،<sup>۱</sup> هنوز تحت کنترل هلند بود. برای مثال تا سال ۱۹۶۱، به آنچه وضعیت استان داده شد و استان اصلی سوماترا به سه استان تقسیم شد. کالیمانتان به چهار استان و سولاوسی به دو استان تقسیم شد. سپس در اوایل دهه ۱۹۶۰ تقسیمات بیشتری رخ داد و دو استان سولاوسی به چهار استان تقسیم شدند. با این حال مرزها در جاوه تا حد زیادی بدون تغییر باقی ماندند. از آنجا که جمعیت سه استان جاوه غربی، شرقی و مرکزی، بسیار بیشتر از استان‌های خارج از جاوه بود، جمعیت مناطق و شهرداری‌های آن نیز به‌طور متوسط بسیار بیشتر بود. برای مثال در سال ۱۹۶۱، میانگین جمعیت یک دولت استانی در جاوه ۶۱۸,۰۰۰ نفر بود، در حالی که در سوماترا میانگین جمعیت، حدود ۲۵۰,۰۰۰ نفر بود. با این حال ایجاد استان‌های جدید و سطوح ذیل آنها، کمک‌چندانی به کاهش نارضایتی‌های خارج از جاوه نسبت به دولت مرکزی نکرد [۲۱].

شایان ذکر است که رئیس‌جمهور سوکارنو به‌منظور پرداختن به تنش‌ها، برخی تغییرات نهادی ایجاد کرد که همه آنها در نهایت

موازات مبارزه فیزیکی ارضی، جنگ بین‌ایده‌ها در مورد حکومت نیز پدیدار شد و آن مبارزه بر سر حکمرانی قلمرویی و سازماندهی مجمع‌الجزایر بین طرفداران حکومت تک‌ساخت و فدرال بود. نیروهای جمهوری خواه، یک کشور مستقل و حکومت تک‌ساخت می‌خواستند، در حالی که هلندی‌ها به دنبال یک سیستم فدرال بودند. تا سال ۱۹۴۹، ارتش هلند پیشرفت‌های بزرگی داشت. هلندی‌ها مناطقی را که تصاحب کرده بودند در قالب ایالت‌هایی سازماندهی کردند که در نهایت اساس اندونزی فدرال را تشکیل می‌داد، اما با وجود این دستاوردها، احساسات داخلی و بین‌المللی علیه هلندی‌ها بود. در این زمان ایده فدرالیسم در میان نخبگان اندونزی بسیار نامحبوب شده بود و به‌عنوان یک استراتژی تفرقه بینداز و حکومت کن در نظر گرفته می‌شد. همه اینها منجر به رد فدرالیسم به‌عنوان اساس سیاسی جمهوری اندونزی شد. لذا دوره فدرالیسم در اندونزی بسیار کوتاه بود. تا سال ۱۹۵۰ اکثر ایالت‌های تشکیل‌دهنده آن از جمهوری فدرال خارج و در جمهوری اندونزی ادغام شدند [۱۳]. در سال ۱۹۴۹، نزاع مداوم برای استقلال در نهایت منجر به آن شد که جمهوری اندونزی توسط هلند به رسمیت شناخته شود. یک قانون اساسی فدرال وجود داشت که رئیس‌جمهور سوکارنو تقریباً بلافاصله آن را در اوت سال ۱۹۵۰ لغو کرد [۱۷] و قانون اساسی جدید که جمهوری تک‌ساخت اندونزی را تأسیس می‌کرد، جایگزین نمود.

شایان ذکر است که پس از اعلام استقلال اندونزی در سال ۱۹۴۵، دولت تازه تشکیل یافته، پایه‌های آینده خود را بر اساس مفهوم تنوع ایجاد کرد [۳]. قانون اساسی اصلی ۱۹۴۵، تنها دستورالعمل‌های کلی را برای قوانین آینده ارائه و همچنان از متن قانون اصلاحات استعماری ۱۹۲۲ پیروی می‌کرد. این قانون خواستار ایجاد دولت‌های محلی و تصویب قانون دولت محلی درون یک چارچوب حکومت تک‌ساخت بود. در این راستا «قانون شماره ۱۹۴۸/۲۲ درباره تعیین قواعد اصلی در مورد خودمختاری در مناطق که حق تنظیم و مدیریت امور خود را دارند» [۱۸] نیز چارچوب قلمرویی طبقه‌بندی شده‌ای را ارائه کرد که عموماً از منابع استعماری گرفته شده بود. بنابراین از همان ابتدا با سوءظن به آن نگریده شده [۱۹]. این قانون یک نظام تقسیمات سه‌سطحی را برای جمهوری اندونزی مقرر می‌داشت که شامل استان‌ها، ریجنسی‌ها (شامل شهرهای بزرگ) و روستاها (شامل شهرهای کوچک) بود.

همان‌گونه که در دوران استعمار، مدیران استعماری با تنش بین

حمایت اواز کمونیست، با ترور ۶ ژنرال در ۳۰ سپتامبر سال ۱۹۶۵ به اوج خود رسید، سرلشگر سوهار تو، سوکارنو را طی یک کودتا کنار گذاشت و ارتش را به عنوان نهاد مسلط در کشور قرار داد و یک کارزار ضد کمونیستی را هماهنگ کرد که منجر به کشته شدن ۵۰۰ هزار تا یک میلیون مظنون کمونیست شد. سوهار تو پس از تصرف ریاست جمهوری، شروع به تحکیم قدرت دولت مرکزی کرد [۲۳].

#### ۲-۲-۴. دوره نظم نوین سوهار تو (۱۹۹۸-۱۹۶۶)

به همان اندازه که نظم جدید سوهار تو نشان دهنده گسست از بسیاری از سیاست‌های سوکارنو بود، از نظر سیاسی نشان دهنده تداوم و تسریع تمرکز بود. سوهار تو، قدرت را از لحاظ نهادی و سرزمینی متمرکز کرد که از ارتش شروع شد، اما به مدیریت بوروکراتیک، مدیریت اقتصادی و حتی در امتداد خطوط فرهنگی گسترش یافت. اندونزی قبلاً دارای یک ساختار اداری بسیار متمرکز حول وزارت امور داخله بود. این ساختار از دولت استعماری به ارث رسیده بود و دارای اختیارات گسترده‌ای برای هماهنگی و نظارت بر سایر بخش‌ها در همه سطوح بود. سوهار تو این ساختار را به دست گرفت و توانایی آن برای نفوذ در تمام لایه‌های دولت و جامعه را تقویت کرد [۱۳]. تحت توجیه حفظ ثبات، رژیم نظم نوین<sup>۱</sup> یک سیاست اقتدارگرا را توسعه داد که مهم‌ترین ویژگی آن تمرکز شدید بود [۱۵].

شایان ذکر است که در روزهای آخر دولت سوکارنو، قانون ۱۹۶۵/۱۸ [۲۴] در تاریخ ۱ سپتامبر سال ۱۹۶۵، به تصویب رسیده بود که یک نظام سه سطحی را برای اندونزی دربرگیرنده استان / شامل پایتخت، ریجنسی / شامل شهرداری‌های متوسط و کچامتان / شامل شهرهای کوچک مقرر می‌داشت. هنگامی که دولت سوکارنو سقوط کرد، قانون ۱۹۶۵/۱۸ توسط دولت سوهار تو لغو شد. دولت سوهار تو سپس قانون شماره ۵ سال ۱۹۷۴ را تصویب کرد [۲۵]. در واقع یکی از اصلاحات نهادی اصلی رژیم نظم نوین، قانون شماره ۵/۱۹۷۴ در مورد دولت منطقه‌ای [۲۶] بود. این قانون ساختار دولت منطقه‌ای را سازماندهی مجدد کرد. طبق ماده (۳) این قانون «به منظور اجرای اصل عدم تمرکز، مناطق سطح یک و سطح دوم تشکیل می‌شوند و ساختار می‌یابند». طبق ماده (۷۲) منظور از مناطق سطح یک مناطق استانی و پایتخت ملی و مناطق سطح دوم ریجنسی‌ها و شهرداری‌هاست.

هر چند قانون شماره ۵/۱۹۷۴ به لحاظ هنجاری، موقعیت متعادلی

قدرت را از نظر سیاسی و قلمرویی متمرکز کردند. در سال ۱۹۵۷ در پی افزایش احساسات منطقه‌ای علیه دولت، سوکارنو قانون شماره ۱/۱۹۵۷ در مورد اصول دولت منطقه‌ای را صادر کرد که دولت محلی را تشکیل داد که متشکل از یک قوه مقننه محلی و یک نهاد مشورتی است که توسط قوه مجریه منطقه‌ای رهبری می‌شود [۱۳]. این قانون با قانون قبلی تصویب شده تحت جمهوری تک‌ساخت اندونزی (قانون ۲۲/۱۹۴۸) سازگار بود [۳]. اما در عین حال خودمختاری محلی بسیار بیشتری را مجاز می‌کرد [۱۷]. طبق قانون ۱/۱۹۵۷ اندونزی از یک نظام تقسیمات سه سطحی شامل مناطق سطح یک، سطح دو و سطح سه بهره می‌برد [۲۲].

با این حال، با تقویت تنش‌های منطقه‌ای، انشعاباتی در کابینه ایجاد شد و احزاب اسلامی نسبت به شورش‌ها ابراز همدردی کردند. بن‌بست در جا کارتا و بی‌ثباتی در مناطق باعث شد که سوکارنو شروع به کنار گذاشتن دمکراسی پارلمانی و متمرکز کردن قدرت کند، البته سوکارنو در سال ۱۹۵۷ شروع به کنار گذاشتن دمکراسی پارلمانی کرده بود، اما در سال ۱۹۵۸ قانون اساسی را به حالت تعلیق درآورد، حکومت نظامی اجرا و اعلام کرد که اندونزی تحت سیستمی قرار دارد که او آن را «دمکراسی هدایت‌شده» می‌نامید. این تمرکز صراحتاً به فرایند تحکیم ارضی قدرت به دست دولت مرکزی اشاره داشت. این به معنای تضعیف نفوذ رهبران منطقه‌ای از جمله رهبران مذهبی، نخبگان اجتماعی و فرماندهان نظامی بود که بسیاری از آنها در بی‌ثباتی رژیم نقش داشتند.

تحکیم سرزمینی قدرت مستلزم تغییر سازمان منطقه‌ای کشور بود. لذا سوکارنو در قالب فرمان ریاست جمهوری شماره ۶/۱۹۵۹ اعلام کرد که قوه مجریه محلی دیگر پاسخ‌گوی پارلمان محلی نخواهد بود، بلکه نماینده دولت مرکزی در منطقه خواهد بود. این رویکرد، کنترل دولتی مناطق را با ساختار پاسخ‌گویی به سمت بالا، به جای به سمت پایین تثبیت کرد [۱۳]. همچنین با انتشار فرمان مذکور تغییر کوچک، اما قابل توجهی در توضیح ماده (۱۸) قانون اساسی سال ۱۹۴۵ درج شد [۱۹]. اقدامات مشابهی نیز برای متمرکز کردن ارتش انجام شد. تا پایان سال ۱۹۶۳ ارتش از طریق شبکه سازماندهی شده خود در سراسر مجمع‌الجزایر حضور یافت. براساس آموزه یا دستور دو کارکردی که در دوران سوکارنو شکل گرفت، ارتش هم باید یک وظیفه امنیتی نظامی و هم یک نقش سیاسی-اجتماعی ایفا می‌کرد [۱۳].

پس از آنکه تنش‌ها بین ارتش و رئیس‌جمهور سوکارنو بر سر

1. New Order Regime

تا ۱۹۸۲ در طول سال‌های شکوفایی اندونزی قوی بود. تا سال ۱۹۹۴، ۷۶ درصد از کل مخارج ملی از سوی دولت مرکزی و بخش اعظم باقیمانده به شدت تحت تأثیر مرکز بود [۱۳]. ساز و کار اساسی دولت مرکزی برای انتقال وجوه برای سرمایه‌گذاری در سطوح پایین‌تر دولت مرکزی، برنامه اینپرس<sup>۱</sup> بود که در سال ۱۹۶۹ آغاز شد. این برنامه شامل کمک‌های بلاعوض به هر استان یا محل، برای هزینه‌ها و توسعه اجتماعی و اقتصادی و گاهی اوقات با محدودیت شدید در استفاده از آنها بود. علت وجودی برنامه اینپرس مبتنی بر این ایده بود: مشکلاتی که هنوز توسط دولت مرکزی حل نشده و نمی‌توانند توسط دولت مرکزی حل شوند، توسط خود دولت‌های محلی حل شوند [۲۸].

اعتبارات اینپرس نقش مهمی در فرایند تمرکزگرایی مجدد ایفا کرد. عامل دیگر بهبود شبکه حمل و نقل بود که امکان رفت و آمد بیشتر اندونزیایی‌ها را در سراسر کشور و تحصیل و اشتغال را فراهم می‌کرد. با کمک قابل توجه بانک جهانی و سایر نهادها، برنامه اسکان در خارج از جاوه نیز به میزان زیادی گسترش یافت و منجر به اسکان میلیون‌ها نفر در سرزمین‌های خارج از جاوه بین سال‌های ۱۹۶۹ و ۱۹۹۷ شد [۲۱].

در دوره سوهارتو، ارتش به بخش مهمی از دستگاه دولتی تبدیل شد و افسران نظامی پست‌های بسیاری را در بوروکراسی دولتی پر کردند. بدین ترتیب که درصد زیادی از استانداران و رؤسای ریجنسی‌ها از میان نیروهای نظامی مسلح، که اغلب بازنشسته بودند، منصوب شدند [۱۳]. در سال ۱۹۸۳، ۲۱ استاندار از ۲۷ استاندار نظامی بودند، همچنان که ۴۰ درصد از رؤسای ریجنسی‌ها نظامی بودند [۲۸].

احتمالاً یک مؤلفه فرهنگی نیز در سیاست متمرکز سوهارتو وجود داشت. از جمله شیوه‌های تمرکز فرهنگی این بود که هم‌زمان بسیاری از استانداران، رؤسای ریجنسی، شهرداری و بوروکرات‌های سطح بالا در جزایر بیرونی، اهل جاوه بودند. این امر باعث نارضایتی شدید در بسیاری از مکان‌هایی شد که خواستار انتصاب «فرزندان بومی» مناطق در پست‌های مدیریتی کلیدی بودند.

قوه مقننه بخش دیگری از استراتژی سوهارتو برای متمرکز کردن حکومت بود. سوهارتو قدرت خود و ارتش را با برچیدن سیستم حزبی متمرکز کرد. او یک حزب کاربردی به نام گولونگان کاریا

را بین تراکم‌زدایی و واگذاری اختیارات قائل می‌شد و ماده (۷) این قانون بیان می‌داشت: «منطقه دارای حق، صلاحیت و تعهد برای تنظیم و مدیریت امور خود<sup>۱</sup> طبق قوانین و مقررات است»، اما در عمل، تراکم‌زدایی به طور گسترده برای تفویض وظایف و نقش‌ها به دولت محلی مورد استفاده قرار گرفت و واگذاری اختیارات و خودمختاری منطقه‌ای نادیده انگاشته شد. برخی از وظایف دولتی به دولت‌های محلی تفویض شد، اما درجه تمرکز در واقع با حضور نهادهای عمودی در سراسر مناطق افزایش یافت.

قانون مذکور مفهوم رؤسای منطقه‌ای<sup>۲</sup> به عنوان مقامات دولتی را برای استانداران و ریجنتها معرفی کرد و به مقامات دولت محلی وظایف دوگانه داد، به عنوان رئیس دولت محلی به نمایندگی از منطقه خودمختار و یک مقام منطقه‌ای که منعکس‌کننده کارگزار دولت مرکزی است. به پرسنل دولت محلی نیز وضعیت دوگانه داده شد، به عنوان کارمند دولت محلی و به عنوان کارگزار دولت مرکزی [۲۷]. در واقع قانون ۱۹۷۴/۵، قدرت را به رئیس منطقه واگذار می‌کرد که تحت کنترل مستقیم دولت مرکزی بود و پارلمان‌های منطقه‌ای اختیارات کمی داشتند. برخی تحلیلگران این قانون را بازگشتی به مدل بسیار متمرکز دوران استعمار هلند می‌دانند [۲۱]. مقامات دولتی با انگیزه‌های مالی و سیاسی قوی مواجه بودند تا به جای جامعه خود، به سطوح بالاتر دولت پاسخ‌گو باشند. بنابراین علی‌رغم انتظارات اولیه بالا از قانون شماره ۱۹۷۴/۵، این قانون روند تمرکزگرایی قدرت را معکوس نکرد و تمرکززدایی معنادار هرگز در عمل رخ نداد. در واقع، اصل سازماندهی در روابط بین‌دولتی موکداً سلسله‌مراتبی بود و دولت مرکزی کنترل قابل توجهی بر انتصاب مقامات محلی و استفاده از بودجه توسط این مقامات اعمال می‌کرد. دولت‌های منطقه‌ای و محلی عمدتاً به عنوان نهادهای اجراکننده سیاست‌ها و برنامه‌های ملی عمل می‌کردند [۱۷].

سیستم مالی منطقه‌ای اندونزی نیز تحت نظم جدید بسیار متمرکز بود. همه منابع اصلی درآمد به دولت مرکزی تعلق می‌گرفت. منابع درآمدی سطح پایین‌تر مانند ثبت و وسایل نقلیه موتوری و... به استان‌ها و ریجنسی‌ها / شهرداری‌ها واگذار شد. این رویکرد تأمین مالی، به مقامات مرکزی انعطاف بیشتری می‌داد تا استان‌ها را تحت نظر خود نگه دارند. این وابستگی به ویژه از سال ۱۹۷۴

1. Household  
2. Regional Head (Kepala Daerah)  
3. The Inpres Program



این رویکردها مردم را به شدت ناراضی کرد. پاپوآیی‌ها نیز مانند آنچه‌ای‌ها از اینکه توسط بوروکرات‌های نژادپرست و فاسد اداره شوند خشمگین بودند و تنها استراتژی را جدایی طلبی می‌دانستند. این جنبش توجه زیادی از سوی جاکارتا و ارتش به خود جلب کرد. آخرین نمونه از درگیری‌های جدایی طلبانه، تیمور شرقی است. تیمور شرقی مانند آنچه و پاپوآ یک جنبش ملی‌گرای قومی بود که هویت خود را متفاوت از هویت اندونزی معرفی می‌کرد.<sup>۴</sup> در هر سه مورد با توجه به اینکه آنها برای بقای خود می‌جنگیدند، هیچ راهی برای تغییر کشور اندونزی وجود نداشت [۱۳].

از منظر توسعه، نظم نوین اقتدارگرا مسلماً موفق بود: برای مثال فقر از ۷۰ درصد جمعیت در دهه ۱۹۶۰ به ۱۱ درصد در اواسط دهه ۱۹۹۰ کاهش یافت [۲۳]. با این حال و با وجود برخی سیاست‌های اقتصادی لیبرال از اواسط دهه ۱۹۸۰ و علی‌رغم رشد اقتصادی کلان هیجان‌انگیز، عموم مردم از نظر سیاسی، اجتماعی و اقتصادی محروم و مورد استثمار قرار گرفتند [۱۵].

هر چند برخی اصلاحات آزمایشی طی دهه ۱۹۹۰ رخ داد، اما رویکرد دولت مرکزی این بود که بسیار محتاطانه حرکت کند و هیچ‌گونه انتقال معنادار قدرت اعم از سیاسی و مالی به دولت‌های استانی و محلی انجام ندهد. در بخش‌های غنی از منابع، نارضایتی‌های قدیمی در خصوص استثمار جاوه‌ای از بین نرفته بود، اما انتقادهای به استان‌های غنی از منابع محدود نمی‌شد. بسیاری از مقامات در سطح استان و ریجنسی / شهرداری در خارج از جاوه معتقد بودند که سیستم کمک‌های مالی مرکزی به مناطق، دست‌وپاگیر و ناعادلانه است و معیارهای تخصیص روز به روز افزایش یافته است. به‌ویژه شواهد مبنی بر افزایش فساد در مرکز بیش از حد آشکار شده بود. در استان‌هایی که نفت، گاز، جنگل و مواد معدنی مانند زغال سنگ داشتند، نارضایتی شدیدتر بود. بسیاری معتقد بودند که ذی‌نفعان اصلی بهره‌برداری از آنها، شرکت‌های بزرگ تحت کنترل خانواده ریاست جمهوری و شرکای تجاری آن هستند. این ادراک‌ها، زمانی که بحران اقتصادی آسیا در اواخر سال ۱۹۹۷ شروع شد، منجر به ایجاد تقاضا برای تغییر شدند [۲۱].

(گلکار)<sup>۱</sup> تأسیس و همه مقامات دولتی را ملزم کرد که به‌عنوان عضو به آن بپیوندند. هم‌زمان سوهارتو به تضعیف سایر احزاب پرداخت [۱۳]. بر این اساس، جهت‌گیری بوروکراتیک تحت سلطه حزب حاکم قرار گرفت و سیاسی شد [۱۵].

نکته مهم اینکه در دوره سوهارتو، تقاضای بسیار کمی برای استان‌ها یا ریجنسی‌های جدید و فرصت‌های کمی برای دستیابی به چنین اهدافی وجود داشت. در طول ۳۳ سال نظم نوین، تنها سه استان جدید ایجاد شد و یکی از آنها الحاق تیمور شرقی بود. تقاضای محلی برای واحدهای سیاسی جدید غیرمحمول بود. زیرا دولت محلی قدرت بسیار کمی در برابر دولت مرکزی داشت. بنابراین در این شرایط انگیزه‌چندانی برای ایجاد دولت جدید منطقه‌ای وجود نداشت. از نظر اقتصادی نیز انگیزه کمی وجود داشت. زیرا مالیه دولت بسیار متمرکز بود. از نظر فرهنگی، برخی گروه‌ها ممکن است به خودمختاری بیشتر علاقه‌مند بوده باشند، اما هزینه‌های فشار برای خودمختاری بالا بود [۱۳]. به‌ویژه در شرایطی که در رژیم نظم نوین سوهارتو فضای برای تنوع قومی و منطقه‌ای وجود نداشت و ارتش اندونزی هر شکلی از مخالفت، از جمله بیان مطالبات منطقه‌ای یا جدایی طلبانه را با خشونت سرکوب می‌کرد [۲۹].

نتیجه اقدامات فوق‌الذکر این بود که سوهارتو دولت اندونزی را از یک دستگاه ضعیف و پراکنده به یک دستگاه قوی و متمرکز تبدیل کرد. هر چند فقط برخی از این اصلاحات صراحتاً قلمرویی بودند، اما به ایجاد سیاستی کمک کردند که از قضا تمامیت‌ارضی حکومت را تهدید می‌کرد. اگر مشخصه درگیری‌های داخلی در دوران سوکارنو، «شورش بدون جدایی طلبی»<sup>۲</sup> بود، درگیری‌های اصلی در دوره نظم نوین را می‌توان به‌عنوان «شورش و جدایی طلبی»<sup>۳</sup> توصیف کرد. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ فرصت کمی برای مذاکره با دولت نظم نوین سوهارتو وجود داشت. لذا جنبش‌هایی به وجود آمد. ساختارهای دولتی نظم نوین به این معنا بود که نخبگان دولتی، برای مثال رهبران مذهبی رادر مناطقی مانند آنچه، تضعیف و به حاشیه راندند. تغییر ساختار دولت به‌دور از خطوط سنتی و در امتداد خطوط جاوه‌ای منجر به تضاد بزرگی با دولت مرکزی شد.

1. Golongan Karya (Golkar)
2. Rebellion Without Secession
3. Insurgency And Separatism

۴. تیمور شرقی مستعمره سابق پرتغال بود که اندونزی آن را به خود الحاق کرد. در سال ۱۹۷۵-۱۹۷۴ اندونزیایی‌ها با تهاجم به تیمور شرقی مرتکب جنایات زیادی از جمله ویران کردن روستاها و استفاده از سلاح شیمیایی برای از بین بردن جمعیت غیرنظامی شدند. خشونت انجام شده توسط جنبش جدایی طلبانه منطقه، توجه گسترده جامعه بین‌المللی را به خود جلب کرد. ترکیبی از فشارهای عظیم بین‌المللی و تلاش اندونزی برای خروج از بحران اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متعاقب آن در نهایت منجر به یک همه‌پرسی در سال ۱۹۹۹ برای مردم تیمور شرقی شد تا تصمیم بگیرند که آیا به یک کشور مستقل تبدیل شوند یا خیر. تیمور شرقی در سال ۲۰۰۲ با تأیید سازمان ملل استقلال خود را اعلام کرد.

با «قانون ۱۹۹۹/۲ درباره احزاب سیاسی» واکنش نشان داد و با تحمیل برخی شرایط تلاش کرد احزاب فراگیر<sup>۱</sup> را برای شرکت در انتخابات ترویج کند. در نتیجه از بیش از ۱۴۰ حزبی که برای رقابت در انتخابات در سال ۱۹۹۹ درخواست داده بودند، ۴۸ حزب این شرایط را احراز کردند [۲۳].

دومین رکن اصلاحات پس از ۱۹۹۹ طراحی و اجرای تمرکززدایی گسترده و انتقال قدرت به سمت پایین بود [۱۳]. موضوع خودمختاری منطقه‌ای و تمرکززدایی که در دوران سوهارتو هرگز موضوعی جدی نبود [۳۰]، پس از سوهارتو، به عنوان راهی برای حفظ دولت فراگیر، متنوع و یکپارچه تلقی شد [۳۳]. دولت حبیبی، به سرعت اصلاحات قانونی مهمی را در سال ۱۹۹۹ تصویب کرد که در سال ۲۰۰۱ اجرایی شدند. هدف این اصلاحات، ارائه قدرت و سهم اقتصادی بیشتر به مناطق در مواجهه با بحران اقتصادی و سیاسی بود [۳۴].

در این راستا قانون ۱۹۹۹/۲۲ با عنوان «دولت منطقه‌ای» [۳۵]، اساساً پویایی قدرت بین سطوح دولت را تغییر داد و طیف وسیعی از وظایف ارائه خدمات عمومی را به مناطق واگذار کرد. این قانون انتخابات را برای پارلمان‌های منطقه‌ای سطوح استانی و ریجنسی / شهرداری معرفی کرد که - حداقل در تئوری - مسئولیت سیاسی «کاملاً از بالا به پایین» را به «تأحید از پایین به بالا» تغییر داد [۲۳]. در این قانون مقرر شد که پارلمان‌های منطقه‌ای رؤسای ریجنسی و شهرداری را انتخاب کنند. در نتیجه رؤسای ریجنسی و شهرداری‌ها باید در برابر پارلمان محلی پاسخگو باشند. رؤسای منصوب شده از دوران سوهارتو اجازه داشتند دوره پنج‌ساله خود را که در مقاطع زمانی مختلف به پایان می‌رسید بگذرانند [۳۶].

بند «۱» ماده (۴) قانون ۱۹۹۹/۲۲ بیان می‌دارد: «به منظور اجرای اصل تمرکززدایی، مناطق استانی، مناطق ریجنسی و مناطق شهری تشکیل و ساختار می‌یابند که مجاز به تنظیم و مدیریت منافع جوامع محلی بر اساس ابتکارات خود بر مبنای آرمان‌های جامعه هستند». بند «۲» ماده مذکور بیان می‌دارد: «مناطق... هر یک مستقل و هیچ رابطه سلسله‌مراتبی با یکدیگر ندارند».

«قانون ۱۹۹۹/۲۵ درباره تراز مالی بین دولت مرکزی و منطقه‌ای» [۳۷] سیستم جدیدی از ترتیبات مالی را بین مرکز و مناطق برقرار کرد. این قانون، سیستم قدیمی کمک‌های مالی

بحران آسیا در سال ۱۹۹۷، که به عنوان یک بحران ارزی و مالی آغاز شده بود خیلی زود به یک بحران شدید اقتصادی و به نوبه خود به یک بحران سیاسی و اجتماعی تبدیل شد که تا سال ۱۹۹۸ کل ملت و جامعه را در بر گرفت و سخت‌ترین ضربه را به اندونزی زد [۳۰]. در اوایل سال ۱۹۹۷ نرخ بیکاری در حدود ۱۴ درصد بود، اما تا سال ۱۹۹۸ به حدود ۴۰ درصد افزایش یافت. سوهارتو در بحبوحه اعتراضات خشونت‌آمیز در خیابان و رها شدن از سوی متحدان سیاسی، در ماه می سال ۱۹۹۸ از قدرت کناره‌رفت [۱۳]. استعفای او پس از ۳۲ سال قدرت، فرصتی برای اصلاحات ایجاد کرد.

### ۲-۲-۴. دوره بعد از سوهارتو

با پایان یافتن دور نظم نوین متمرکز سوهارتو، اندونزی تمرکززدایی مهبانگ خود را آغاز کرد [۳۱]. از این زمان، اندونزی تغییرات سریع و اساسی را در نهادهای سیاسی خود تجربه کرده است [۳۲]. پس از استعفای رئیس‌جمهور سوهارتو، یک دولت موقت جدید تشکیل شد و معاون رئیس‌جمهور، بی. جی حبیبی<sup>۱</sup> رئیس‌جمهور شد. زمانی که حبیبی به ریاست جمهوری رسید، اقتصاد نابسامان و خشونت گسترده‌ای در کشور در جریان بود. دولت اندونزی در نتیجه این وضعیت سیاسی مجبور شد از سازمان‌های بین‌المللی کمک بگیرد. صندوق بین‌المللی پول<sup>۲</sup> با برنامه‌های تعدیل ساختاری بدنام خود وارد عمل شد که در نهایت در نتیجه وابستگی فزاینده مالی اندونزی شکست خورد. با این حال، سازمان‌های دیگر مانند بانک جهانی، در اصلاحات اندونزی نقش مهمی داشتند [۳]. یکی از شعارهای اصلی برای اصلاحات، فساد، تبانی و خویشاوندسالاری<sup>۳</sup> بود که در رژیم نفوذ کرده بود. در مقابل بی. جی حبیبی، با در نظر داشتن پس زمینه جنبش‌های جدایی طلب قومی یک سری اصلاحات در هم تنیده را آغاز کرد [۳۱]. این اصلاحات دو رکن اساسی داشت:

نخستین رکن، اصلاحات انتخاباتی و حزبی بود. با انجام اصلاحات، احزاب جان تازه‌ای به دست آوردند. قوانین جدید به احزاب سیاسی اجازه می‌داد تا تنها با ۵۰ امضا از شهروندان ۲۱ ساله یا بالاتر و ثبت نام در دادگاه و وزارت دادگستری تشکیل شوند [۱۳]. در نتیجه بلافاصله بعد از سوهارتو ۲۰۰ حزب ظهور کردند. این گسترش سریع باعث ترس از نظام نوپای حزبی شد. لذا قانونگذار

1. B.J. Habibie

2. The International Monetary Fund (IMF)

3. Nepotism

4. Broad-Based Parties



موافقان واگذاری قدرت به سطح محلی، استدلال می‌کردند که با این رویه دولت «به زمین نزدیک‌تر» خواهد بود و بنابراین بهتر می‌تواند نیازهای جمعیت محلی را ارزیابی کند و پاسخ‌گوتر باشد. در مجموع، دمکراتیزاسیون و تمرکززدایی، به عنوان دو ستون اصلاحات سیاسی، دارای ابعاد سرزمینی مهمی بودند. دمکراسی‌سازی و اصلاحات انتخاباتی آگاهانه طراحی شده بود تا احزاب منطقه‌ای نتوانند هر نوع قدرت سیاسی را در دست بگیرند. به‌طور مشابه، تمرکززدایی تا حدی به‌عنوان راهی برای رسیدگی به فشارهای سرزمینی فزاینده بر سیاست اندونزی اجرا شد. این اصلاحات طی سال‌های بعد به‌طور قابل توجهی تغییر کردند، اما هرگز در ارتقای رقابت سیاسی، پاسخ‌گویی و واگذاری قدرت تغییر اساسی نکردند. درنهایت، این اصلاحات انگیزه‌هایی را برای بازگران مختلف ایجاد کرد تا از طریق ائتلاف با هم، برای تغییر و تکثیر قلمرویی از طریق فشار عمل کنند [۱۳].

تهیه پیش‌نویس قوانین سال ۱۹۹۹، توسط بسیاری از تحلیلگران عجلولانه، رادیکال و عموماً غیر شفاف توصیف شده است. قوانین مذکور در نتیجه شتاب‌زدگی در تصویب و همچنین دامنه بلندپروازانه آن، از شکاف‌های بسیاری رنج می‌بردند [۴۴]. لذا در سال ۲۰۰۴، پس از پنج سال سردرگمی، زیاده‌روی‌های مالی، سوءمدیریت و... در بسیاری از ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها [۴۲]، یک بازنگری اساسی در قوانین تمرکززدایی صورت گرفت. در این راستا «قانون ۲۰۰۴/۳۲ درباره دولت منطقه‌ای» و «قانون ۲۰۰۴/۳۳ درباره تراز مالی بین دولت مرکزی و دولت منطقه‌ای» تصویب شد، که به موجب آنها تلاش اندونزی برای ایجاد یک سیستم غیر متمرکز حکمرانی تقویت شد [۳۸]. از جمله مفاد مهم قانون ۲۰۰۴/۳۲ معرفی انتخابات مستقیم برای استانداران، شهرداران و ریجن‌ها، با هدف تقویت قدرت اجرایی در مقابل قدرت قوه مقننه بود [۲۳]. همچنین این قانون تصویر روشن‌تری در مورد نقش‌ها و مسئولیت‌های سطوح مختلف دولتی ارائه می‌دهد و موقعیت استان‌ها را با حفظ خودمختاری منطقه‌ای تقویت می‌کند [۳۴].

هدف از قانون ۲۰۰۴/۳۲، حمایت از افزایش کارایی و اثربخشی فرایند مدیریت دولتی و تقویت روابط دولت مرکزی و محلی و روابط بین دولت استانی با دولت شهرداری / ریجنسی بود. در این قانون، تراکم‌زدایی همچنان به‌عنوان یک اصل مکمل برای تمرکززدایی تلقی می‌شود. به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی، برخی وظایف و اختیارات از جمله توسعه، هماهنگی و نظارت بر مدیریت

و کنترل متمرکز بر منابع محلی را با سیستمی جایگزین می‌کند که در آن اعتبارات تخصیص عمومی و مالیات‌های مشترک بخش عمده‌ای از درآمدهای محلی را تأمین می‌کند [۳۱]. ماده (۷) این قانون دولت مرکزی را ملزم می‌کند حداقل ۲۵ درصد از درآمد خالص داخلی را به‌عنوان وجوه تخصیص عمومی به سطوح زیر سطح ملی منتقل کند. ۱۰ درصد از این منابع به دولت‌های استانی تعلق می‌گیرد و ۹۰ درصد به دولت‌های محلی ریجنسی و شهرداری، که بخش عمده‌ای از مسئولیت‌های هزینه‌ای را بر عهده دارند [۳۸]. در واقع این قانون بر افزایش توانمندی‌های اقتصادی محلی تمرکز داشت. در این راستا، دولت‌های محلی همچنین وجوه توسعه منطقه‌ای یا «متوازن‌سازی»<sup>۱</sup> را از دولت مرکزی دریافت می‌کردند [۱۳].

از جمله مفاد بحث‌برانگیز قوانین جدید تمرکززدایی این بود که برخلاف بسیاری از کشورهای که به سطوح استانی و ایالتی خودمختاری می‌دهند، دولت مرکزی از طریق قوانین شماره ۱۹۹۹/۲۲ و ۱۹۹۹/۲۵، بدون آمادگی زیاد و به‌طور ناگهانی به ریجنسی‌ها و شهرداری‌های زیر سطح استان‌ها خودمختاری اعطا کرد [۳۹]. ریجنسی‌ها (کابوپاتن) و شهرداری‌ها (کوتا) تا قبل از سال ۲۰۰۱، نقش ناچیزی در اقتصاد ملی و محلی و ارائه خدمات عمومی داشتند [۴۰]، حال آنکه استان‌ها تحت ساختار قبلی از اختیارات نسبتاً بیشتری برخوردار بودند و از لحاظ نظری پایگاه منابع انسانی واجد شرایط‌تر، دیدگاه‌های سیاستی گسترده‌تر و ظرفیت بیشتر برای توزیع مجدد کالاهای عمومی بودند. این تغییر رویه با این استدلال بود که تمرکززدایی از قدرت در سطح استانی تهدیدی برای تمامیت ارضی حکومت اندونزی است [۴۱]. این اعتقاد وجود داشت که تمرکززدایی در سطح استان ممکن است گرایش‌های گریز از مرکز را فعال کند و تجزیه برخی از واحدهای به‌ویژه غنی از منابع را از کشور تسریع بخشد [۳۸]. البته چالش‌های تاریخی و مجدداً ظهور یافته حکومت ملی و تهدیدات جدایی طلبانه برخی استان‌های ناراضی در این تغییر رویکرد اثرگذار بود [۴۲]. در واقع لایه سوم دولت تا حدی به دلیل عدم وجود ادعاهای قدرتمند برای جدایی طلبی در این مقیاس انتخاب شد [۴۳]. قانون ۱۹۹۹/۲۵ نیز، با دور زدن دولت‌های استانی، اختیارات مالی و مالیاتی را به ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها منتقل کرد. با این حال، هم‌زمان، دولت مرکزی به‌شدت بر دولت‌های ریجنسی و شهرداری از طریق حسابرسی یکپارچه بودجه‌های آنها نظارت داشت [۴۴].

تعلیق حقوق و مزایای آن‌ها به دلایل مختلف تعریف می‌کند. این قانون، قدرت و کنترل قابل توجهی در خصوص برنامه‌ریزی و مدیریت منابع طبیعی از سطوح ریجنسی و شهرداری به سطوح استانی و وزارتی منتقل می‌کند، اقدامی که به مرکز کنترل بیشتری بر امتیازات سودآور منابع طبیعی می‌دهد و تلاش‌های مرکزی برای نظارت بر نگرانی‌های زیست‌محیطی را تسهیل می‌کند. با وجود اینکه، قانون ۲۰۱۴/۲۳، استانداران را توانمندتر کرد [۳۴] و اختیارات معناداری را از ریجنسی / شهرداری به مرکز منتقل کرد - هم مستقیماً از طریق توانمندسازی وزارتخانه‌های مرکزی و هم به‌طور غیرمستقیم از طرق توانمندسازی استان‌ها، چراکه برای دولت مرکزی اعمال نفوذ بر دولت‌های استانی نسبت به ریجنسی / شهرداری‌های پر تعداد و دور دست آسان‌تر است - اما این وضعیت، به معنای بازگشت به اندونزی پیشاتمرکز دایی نیست که در آن دولت مرکزی مرکز تسلط داشت و استان‌های نسبتاً قدرتمند صرفاً به‌عنوان عوامل دولت مرکزی عمل می‌کردند. در حال حاضر ریجنسی‌ها / شهرداری‌ها قدرت بسیار بیشتری نسبت به قبل از تمرکز دایی در اختیار دارند. در واقع، به‌جای تلقی قانون ۲۰۱۴/۲۳ به‌عنوان قانونی برای تمرکز مجدد قدرت، می‌توان آن را به‌عنوان تلاشی برای جبران مسئله «میانه‌گمشده»<sup>۲</sup> تلقی کرد که توسط مطالعات متعدد مورد توجه قرار گرفته [۲۳] و در واقع اندونزی همچنان یکی از غیرمتمرکزترین حکومت‌ها در جهان است [۳۴]. در پایان به منظور مقایسه میان قوانین تمرکز دایی در دوره سوهارتو و پس از آن باید گفت که هر چند در قانون شماره ۱۹۷۴/۵، هر دو اصل تراکم‌زدایی و واگذاری اختیارات به‌طور هم‌زمان به کار گرفته شد، اما در عرصه عمل، تراکم‌زدایی غلبه یافت و خودمختاری منطقه‌ای نادیده انگاشته شد. این وضعیت باعث شد که روابط بین دولت مرکزی و محلی بسیار متمرکز شود. شرایط با تصویب قانون شماره ۱۹۹۹/۲۲ و سپس قانون شماره ۲۰۰۴/۳۲ به شدت تغییر کرد و اصل عدم تمرکز (خودمختاری منطقه‌ای) بسیار مسلط شد. در نتیجه، تراکم‌زدایی نامحبوب شد و تنها به‌عنوان یک ابزار مکمل در نظر گرفته شد. در نهایت قانون ۲۰۱۴/۲۳ درباره دولت منطقه‌ای تلاش کرد که یک توازن را به وجود آورد. به‌عنوان جمع‌بندی می‌توان ویژگی‌های کلی قوانین مربوط به خودمختاری محلی از سال ۱۹۷۴ را در جدول زیر خلاصه کرد [۲۷].

دولت محلی در استان، ریجنسی و شهرداری، به‌منظور هماهنگی اجرا و نظارت بر مدیریت مشترک در استان و شهرداری / ریجنسی اعطا شد [۲۷].

با هدف پیاده‌سازی قانون ۲۰۰۴/۳۲، «مقررات دولتی ۲۰۰۷/۳۸ جمهوری اندونزی در خصوص توزیع امور دولتی بین دولت مرکزی، استانی و شهر / ریجنسی» [۴۵] و نیز «مقررات دولتی ۲۰۰۷/۴۱ جمهوری اندونزی درباره سازمان دستگاه منطقه‌ای» [۴۶] تصویب شد. عملیاتی شدن این مقررات نیز از طریق «آیین‌نامه شماره ۲۰۰۷/۵۷ وزیر امور داخله درباره دستورالعمل‌های فنی برای ساختار بندی سازمانی دستگاه‌های منطقه‌ای» [۴۷] (استانی، ریجنسی، شهر) تدوین شد. پیامد تصویب مقررات دولتی شماره ۲۰۰۷/۳۸ و ۲۰۰۷/۴۱، تغییر وظایف و ساختار سازمانی دولت محلی بود. همچنین این قواعد در مقررات منطقه‌ای (استانی، ریجنسی، شهر) و نیز در مقررات استاندار، ریجنت یا شهردار بیشتر عملیاتی شد [۴۸]. با این حال در اجرای قانون ۲۰۰۴/۳۲ مشکلات متعددی مانند مبهم بودن اختیارات استاندار و فقدان حمایت مالی از دولت مرکزی برای اجرای برنامه‌های تراکم‌زدایی به وجود آمد [۲۷]. لذا قانون ۲۰۱۴/۲۳ و ۲۰۱۴/۳۳، قوانین قبل را تا حدودی اصلاح کرد. «قانون ۲۰۱۴/۳۳ در مورد تراز مالی بین دولت مرکزی و دولت منطقه‌ای»، که جایگزین قانون ۱۹۹۹/۲۵ شد، یک پایه قانونی برای تأمین مالی برای حمایت از اجرای خودمختاری بر اساس اصل «بودجه مبتنی بر عملکرد»<sup>۱</sup> ارائه می‌دهد. علاوه بر این، قانون مذکور منبع بودجه برای دولت محلی جهت انجام امور اداری را تنظیم می‌کند.

بر اساس «قانون ۲۰۱۴/۲۳ درباره دولت منطقه‌ای» دولت محلی مسئول انجام کلیه امور اداری به‌جز امور خارجی، دفاعی، امنیتی، قضایی، سیاست‌های پولی و مالی و مذهبی است که توسط دولت مرکزی انجام می‌شود [۴۹]. این قانون چندین قدرت مهم را به سطوح استانی و مرکزی منتقل می‌کند و خودمختاری ریجنسی / شهرداری که توسط قوانین ۱۹۹۹/۲۲ و ۲۰۰۴/۳۲ تثبیت شده بود را کاهش می‌دهد. نکته مهم این است که این قانون موقعیت استانداران به‌عنوان نمایندگان دولت مرکزی را در ریجنسی / شهرداری تقویت می‌کند. در عین حال قانون مذکور کنترل مرکزی بر مناطق را بیشتر تقویت می‌کند. از جمله اینکه اختیاراتی برای دولت مرکزی در خصوص عزل ریجنت / شهرداران و همچنین

1. Money Follows Function  
2. Missing Middle

جدول ۱. مشخصه‌های کلی قوانین تمرکززدایی در اندونزی

ویژگی‌های کلی / مسائل	قانون
متمرکز؛ غیرمتراکم‌تر واگذاری اختیارات مبهم و ضعیف شد؛ دولت محلی به شدت وابسته به دولت مرکزی بود؛ فقدان ابداعات و نوآوری محلی؛ به دولت محلی به عنوان نماینده دولت مرکزی به شدت انگیزه داده شد.	قانون ۱۹۷۴/۵
غیرمترکزتر؛ فقدان تراکم‌زدایی؛ هیچ سلسله‌مراتبی بین استان و شهرداری / ریجنسی وجود ندارد؛ دولت محلی، به رهبر محلی خالص تبدیل شد؛ ایجاد پرهزینه مناطق خودمختار؛ هماهنگی و ارتباطات ضعیف؛ فقدان دامنه کنترل؛ ریجنس‌ها / شهرداران تبدیل به نخبگان و اربابان <sup>۱</sup> محلی شدند.	قانون ۱۹۹۹/۲۲
جستجو برای توازن؛ تراکم‌زدایی هنوز هم یک مکمل است؛ هیچ سلسله‌مراتبی بین استان و ریجنسی / شهرداری نیست؛ تقویت نقش استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی؛ ایجاد پرهزینه مناطق خودمختار؛ هماهنگی و ارتباطات ضعیف؛ فقدان دامنه کنترل.	قانون ۲۰۰۴/۳۲
ساختاریافته و متوازن‌تر؛ سلسله‌مراتب محدود بین استان و شهرداری / ریجنسی؛ تقویت نقش استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی؛ استاندار، شهردار / ریجنس و چامات به عنوان اجراکننده امور عمومی دولت هستند؛ تقویت دامنه کنترل و روابط محلی-مرکزی.	قانون ۲۰۱۴/۲۳

عاملیت محلی در توسعه منطقه‌ای را افزایش داد، خیز برای ایجاد استان‌های جدید و ریجنسی‌های جدید، به‌ویژه در مناطق پیرامونی مجمع‌الجزایر نیز رخ داد [۴۲]. در طول دوره زمانی ۱۹۹۸-۲۰۰۴ بیش از نیمی از واحدهای سیاسی در اندونزی حداقل یک تغییر مرز را تجربه کرده‌اند [۳۱]. طی سال‌های بعد برخی مناطق طی یک دوره چندساله تغییرات متعددی را تجربه کرده‌اند. در برخی استان‌ها، بیش از ۵۰ درصد مناطق، مناطق خودمختار جدید هستند [۵۱].

برای مثال پیش از قوانین سال ۱۹۹۹، ۲۶ استان وجود داشت. از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۲۲، در مجموع ۴۰ پیشنهاد برای تأسیس استان جدید مطرح شده است [۳]. در نتیجه پیشنهادهای فوق، استان‌های

نکته مهم در نوشتار حاضر این است که در حالی که صاحب‌نظران هشدار داده بودند که اصلاحات تمرکززدایی می‌تواند دولت را تضعیف و مناطق را جسورتر کند و منجر به یک اثر دومینویی شود که با جدایی تیمور شرقی شروع شد، اما اندونزی ایمن باقی ماند. با این حال، در عوض گذار سیاسی در اندونزی منجر به یک درهم‌ریختگی قلمرویی از نوعی دیگر شد که کمتر مورد انتظار بود. اندونزی تکثیر قلمرویی را تجربه کرده است که در آن استان‌ها و مناطق به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شوند [۵۰].

در حالی که در دوران پیش از تمرکززدایی اندونزی روند تکثیر دولت‌های محلی شامل یک فرایند اداری از بالا به پایین و بسیار گزینشی بود [۳]، از سال ۱۹۹۹ که اصلاحات سیاسی در اندونزی

1. Pure Local Leader  
2. Bosses

باین حال، در سال ۲۰۱۷، ۳۱۴ منطقه به‌عنوان مناطق خودمختار جدید پیشنهاد شدند. این نشان می‌دهد که دولت‌های محلی و سیاستمداران هنوز تمایل زیادی به ایجاد مناطق خودمختار جدید دارند [۵۱] و [۵۲]. به گفته وزارت امور داخله، این وزارتخانه از تاریخ اوت سال ۲۰۱۸، پیشنهادهای تکثیر منطقه‌ای بیشتری را از ۳۱۸ منطقه مختلف دریافت کرده است [۳]. از این میان پیشنهادهای مذکور تاکنون، استان‌های پاپوآ مرکزی، پاپوآ کوهستانی، پاپوآ جنوبی و پاپوآ جنوب غربی در سال ۲۰۲۲ ایجاد شده‌اند و لذا در حال حاضر اندونزی دارای ۳۸ استان است. روند افزایش واحدهای تقسیمات سیاسی اداری اندونزی را می‌توان در جدول ذیل [۵۳] و [۳۹] خلاصه کرد:

مالوکوی شمالی،<sup>۱</sup> بانتن،<sup>۲</sup> جزایر بانگکابلیتونگ<sup>۳</sup> و گورونتالو<sup>۴</sup> در سال ۲۰۰۰ ایجاد شدند. استان جزایر ریائو<sup>۵</sup> در سال ۲۰۰۲، پاپوآ غربی در سال ۲۰۰۳ و استان سولاوسی غربی<sup>۶</sup> در سال ۲۰۰۴ ایجاد شد. استان کالیمانتان شمالی،<sup>۷</sup> در سال ۲۰۱۵ ایجاد شد. بدین ترتیب این تکثیر منطقه‌ای گسترده، تعداد تقسیمات اداری در اندونزی را به ۳۴ استان و به ۵۰۸ ریجنسی / شهرداری در سال ۲۰۱۵ افزایش داد.

شایان ذکر است که از سال ۲۰۰۴ تلاش‌های عمده‌ای توسط دولت ملی برای توقف فرایند تکثیر قلمرویی صورت گرفته است [۳]. هر چند سال ۲۰۱۴، شروع یک دوره توقف ایجاد واحدهای سیاسی جدید ناشی از ارزیابی مسائل مالی و ارزیابی نتایج تکثیر بود.

### جدول ۲. روند تغییرات تعداد سطوح تقسیمات سیاسی اداری در اندونزی از سال ۱۹۸۰ تاکنون

سطح	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۲۰۰۰	۲۰۰۵	۲۰۱۰	۲۰۲۰	۲۰۲۳
استان	۲۷	۲۷	۲۶	۳۳	۳۳	۳۴	۳۸
ریجنسی	۲۴۶	۲۴۱	۲۶۸	۳۴۹	۳۹۹	۴۱۶	۴۱۶
شهرداری	۵۴	۵۵	۷۳	۹۱	۹۸	۹۸	۹۸
کچماتان	۳,۳۴۹	۳,۶۲۵	۴,۰۴۹	۵,۲۷۷	۶,۶۹۹	۷,۰۶۹	۷,۲۶۶
روستا / کلوراهان	۶۵,۳۷۲	۶۷,۰۳۳	۶۹,۰۵۰	۶۹,۸۶۸	۷۷,۵۴۸	۸۱,۹۱۱	۸۳,۸۲۰

مالوکو حتی ۱۵۰ درصد افزایش یافت [۳۴]. در بخش بعدی به این مسئله خواهیم پرداخت که چه عواملی تغییرات قلمرویی را در کشور اندونزی توضیح می‌دهد؟ به سخنی ساده‌تر، تکه‌تکه شدن قلمرویی در این کشور چرا رخ داده و چه پیامدهایی دربر داشته است؟

شایان ذکر است که اگرچه پدیده تکثیر قلمرویی در سراسر اندونزی یافت می‌شود، اما در جزایر بیرونی و خارج از جاوه بسیار چشمگیرتر بوده است. برای مثال در حالی که بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۷، تعداد ریجنسی‌ها در جاوه و بالی ۷/۸ درصد افزایش یافت، در سولاوسی ۷۲/۴ درصد، در کالیمانتان تا ۸۲ درصد و در پاپوآ و

1. Maluku Utara
2. Banten
3. Kepulauan Bangka Belitung
4. Gorontalo
5. Kepulauan Riau
6. Sulawesi Barat
7. Kalimantan Utara

## ۵. چرایی تکثیر قلمرویی در اندونزی



هستند. چنین تبیین‌هایی تمایل دارد که قلمروها را به عنوان فضاهایی بسته فرض بگیرد که می‌توانند بسته به سیاست دولت تقویت یا تضعیف شوند، اما این گونه نیست. همان‌طور که پاسی<sup>۳</sup> اشاره می‌کند، قلمروها «چارچوب‌های منجمد شده‌ای نیستند که در آن زندگی اجتماعی رخ می‌دهد، بلکه در کنش اجتماعی و فردی ساخته می‌شوند، معنا می‌یابند و از بین می‌روند».

اما در مقابل روایت‌های رسمی، تکثیر قلمرویی در اندونزی را باید با توجه به نقش آفرینی هم‌زمان سه عامل نهادهای سیاسی جدید یا در حال تغییر؛ ائتلاف‌های سرزمینی و چارچوب رقابت و سود متقابل و در نهایت متن زمانی و مکانی مربوطه تحلیل کرد [۱۳]. به سخن دیگر پمکاران در اندونزی نشان‌دهنده پیچیدگی روابط بین نخبگان محلی و سطوح مختلف بوروکراسی دولتی در زمان‌های مختلف است [۵۴]. چنانچه بپذیریم قلمروها از طریق «کنش اجتماعی و فردی» ساخته می‌شوند، نهادهای سیاسی و تغییرات درون آنها به شکل دهی و هدایت این اقدامات کمک می‌کنند. اصلاحات نهادی «قواعد بازی» را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که قلمروسازی در سطح منطقه‌ای امکان‌پذیر و پسندیده شود. باین حال، نباید فرض کرد که قلمروهای جدید صرفاً به این دلیل ظهور می‌کنند که مناطق محلی آنها را تقاضا می‌کنند و دولت ملی تسلیم می‌شود.

در موج اول تغییرات قلمرویی که در شکل ایجاد واحدهای جدید و به‌ویژه استان‌های جدید پس از استقلال اندونزی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود، استان‌های مختلف به واحدهای متعدد تقسیم شدند. ایجاد استان‌های جدید دقیقاً به این دلیل بود که توانایی دولت هنوز نسبتاً ضعیف و منافع محلی قوی بود، بازیگران ملی با گروه‌های مختلف ائتلاف کردند تا از طریق روند ایجاد استان‌های جدید به اهداف متفاوتی دست یابند. منافع دولتی در ایجاد مناطق جدید شامل تمایل به سرکوب شورش‌ها و خشونت‌های منطقه‌ای بود. در مقابل، گروه‌های محلی به دلایل متعددی از جمله دلایل هویتی، سیاست حمایتی و خودمختاری بیشتر منطقه‌ای به دنبال استان‌های جدید بودند.

اصلاحات دمکراتیک و تمرکززدایی که در پی گذار سیاسی

تکثیر قلمرویی در اندونزی را باید در چارچوبی متمایز از چارچوب‌های قدیمی مرکز-پیرامونی و دوگانه‌هایی مانند ثروتمند در برابر فقیر تحلیل کرد که مدت‌ها محققان بر آن تکیه کرده‌اند. روایت رسمی در اندونزی، که توسط بوروکرات‌های بی‌شمار، مدیران محلی و مشاوران سیاسی بیان شده، این است که ایجاد مناطق جدید کارایی اقتصادی و دمکراتیک را بهبود می‌بخشد. شعاری که تقریباً عیناً توسط طرفداران ایجاد استان‌ها یا شهرداری/ریجنسی‌های جدید تکرار می‌شود این است که ایجاد واحدهای جدید «دولت را به مردم و مردم را به دولت نزدیک‌تر می‌کند»، طبق چنین استدلال‌هایی، چنانچه دولت‌های محلی کوچک‌تر باشند، کالاهای عمومی می‌تواند به صورت کارآمدتر تحویل داده شوند [۱۳].

البته اهمیت استدلال‌های کارکردگرا را نمی‌توان نادیده گرفت. برای مثال مناطق ممکن است بسیار بزرگ و جمعیت آنها آنقدر پراکنده باشد که به مردم اجازه دسترسی مؤثر و به دولت محلی اجازه نمایندگی مؤثر را ندهد. زیرساخت‌های ضعیف به نوبه خود این مشکل را تشدید می‌کند. همچنان که برخی تحقیقات انجام شده نیز تا حدودی از فرضیه تفرق اداری<sup>۱</sup> حمایت می‌کنند. بدین معنا که مساحت بیشتر و جمعیت بسیار پراکنده احتمالاً انگیزه‌ای برای تقسیم ایجاد می‌کند [۳۱].

اما یک مشکل با توضیح کارکردگرا این است که نمی‌تواند زمان و تنوع تغییرات قلمرویی را توضیح دهد. چنانچه تکثیر قلمرویی، صرفاً با هدف افزایش کارایی باشد، افزایش در تعداد استان‌های جدید و سایر واحدهای سیاسی باید ثابت باشد و محدود به یک دوره زمانی خاص نباشد. از سوی دیگر، هیچ‌الگوی واضحی از تکثیر قلمرویی بر اساس حتی سطحی‌ترین شاخص‌های کارایی اداری وجود ندارد. برای مثال ممکن است انتظار داشته باشیم که سه استان بزرگ‌تر، پر جمعیت‌تر یا پراکنده از نظر جمعیتی تقسیم شوند، اما در اندونزی چنین الگوهایی در یک مقیاس گسترده ظاهر نشده است. می‌توان گفت که تبیین‌های کارکردگرا سیاست را نادیده می‌گیرد. مشکل دوم با چنین تبیین‌هایی این است که با نوعی ماتریالیسم بی‌طرفانه فرض می‌کند که مناطق و قلمروها، بالغ و آماده تقسیم و اداره آن گونه که دولت‌ها صلاح می‌دانند

1. Administrative Dispersion

2. Ripe

3. Paasi



جدید داشت. بر خلاف گورنتالو اعلامیه ایجاد استان پاپوا غربی به طور ناگهانی و با بحث کمی در سطح محلی اتفاق افتاد. این تصمیم رسمی توسط رئیس جمهور وقت، از طریق فرمان ریاست جمهوری ۲۰۰۳/۱ به دلیل الزامات امنیت ملی اعلام شد. علاوه بر تجربه پایین به بالای گورنتالو و مسیر بالا به پایین ایریان غربی، مورد جزایر ریائو<sup>۵</sup> مسیر سومی را نشان می‌دهد که هم نیروهای از پایین به بالا و هم از بالا به پایین به صورت ترکیبی تأثیر گذار بودند و هیچ کدام به عنوان محرک قاطع عمل نکردند. هر سه مورد اهمیت متن محلی، ائتلاف‌ها و روشی را نشان می‌دهد که در آن تغییرات نهادی در سطح ملی، راه را برای تکثیر قلمرویی فراهم می‌کند [۵۰].

در مجموع می‌توان گفت که اصلاحات دمکراتیک و تمرکززدایی که در سال ۱۹۹۹ آغاز شد، هر دو راه‌هایی را فراهم کردند که بازیگران می‌توانستند به طور هم‌زمان منافع متفاوتی در تکثیر قلمرو داشته باشند. به همین دلیل، برای ایجاد مؤثر مناطق جدید با یکدیگر همکاری کنند [۱۳]. در ادامه تلاش می‌شود به صورت جزئی‌تر موارد مذکور بررسی شود:

#### ۱-۵. اصلاحات دمکراتیک و تأثیرات آن بر تکثیر قلمرویی

اصلاحات دمکراتیک در اندونزی نظام سیاسی را ایجاد کرد که در آن افراد و گروه‌ها می‌توانستند بدون ترس بیش از حد از مجازات دولت اعتراض کنند و بسیج شوند. چنین بسیجی در دوره حکومت اقتدار گرای سوهارتو بعید بود. طرفداران اغلب بر اساس دلایل هویتی (قومی و...) استدلال می‌کردند که در یک منطقه خاص به حاشیه رانده شده‌اند و بنابراین اگر بتوانند منطقه «خود» را با مقامات دولتی «خود» داشته باشند، به آنها خدمات بهتری داده می‌شود. در سطح محلی، اصلاحات دمکراتیک جنبش‌های جدیدی را برای ایجاد قلمروهای جدید به وجود آورد. زیرا فرصت‌هایی برای «وطن‌های» قومی یا مذهبی که در گذشته از آنها سلب شده بود به وجود آمد [۱۳]. در واقع در اینجا متغیر «ترجیح همگنی»<sup>۶</sup> در تکثیر قلمرویی نقش آفرینی می‌کند که طبق آن مردم ممکن است ترجیح دهند در واحدهای سیاسی

اندونزی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ پدیدار شد به نوبه خود باعث تحریک و شکل‌دهی به روند تغییرات قلمرویی شد. تغییرات قلمرویی در اندونزی پس از سوهارتو با تمایلات مرکز گرای<sup>۱</sup> عمیق مشخص می‌شود که در آن گروه‌های ملی و محلی گردهم می‌آیند تا ائتلاف‌های سرزمینی را تشکیل دهند. ائتلاف‌های سرزمینی در اینجا اتحادهایی هستند که بین گروه‌هایی در سطوح مختلف مدیریت قلمرو شکل می‌گیرند. بدین معنا که پیوندهایی بین سازمان‌های جامعه مدنی، نخبگان سیاسی در سطح محلی، نخبگان سیاسی در سطح ملی، احزاب سیاسی و نهادهای مختلف دولتی مانند ارتش و سازمان‌های اطلاعاتی با هدف تکثیر قلمرو شکل می‌گیرد. از این مقطع گروه‌های محلی با ترکیبی از انگیزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، هویتی و امنیتی [۱۳] - از جمله ترجیح همگنی قومی، غنائم مالی، ناراضی‌های محلی ناشی از عواملی مانند انزوای جغرافیایی و تفرق اداری،<sup>۲</sup> جاه‌طلبی‌های رهبران و... [۳۱] - فرصت جدیدی برای ایجاد یک منطقه جدید برای خود، چه در سطح ریجنسی / شهرداری و چه در سطح استانی دیدند. در عین حال، قلمرو برای سیاستگذاران و قانونگذاران ملی که فرصت‌هایی را در ایجاد واحدهای سیاسی جدید می‌دیدند، معنای عمیقاً متفاوتی داشت، اما همچنان زمینه همکاری را برای ایجاد قلمروهای جدید فراهم می‌کرد [۱۳].

برای مثال در خصوص ایجاد استان گورنتالو<sup>۳</sup> در منطقه سولاوسی شمالی،<sup>۴</sup> که یکی از اولین استان‌های جدید اندونزی بود گروه‌های محلی که از نظر سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی احساس محرومیت می‌کردند [۴۲]، فرصتی را دیدند تا به استان اکثریت مسلمان خود تبدیل شوند و از استان تحت سلطه مسیحیان جدا شوند. در واقع ایجاد استان گورنتالو ناشی از فشارهای پایین به بالا به عنوان محرک اولیه تشکیل استان جدید بود. در حالی که استان ایریان غربی تجربه کاملاً متفاوتی بود که در آن نیروهایی از سطح ملی فعال شدند و برای ایجاد یک استان جدید از بالا به پایین فشار آوردند. دستگاه امنیت ملی که به شدت به مبارزه جدایی طلبانه پاپوا اعتراض داشت، نقشی کلیدی در تلاش برای ایجاد یک استان

1. Centripetal

۲. حوزه‌های سیاسی ممکن است بسیار بزرگ و جمعیت آنها آنقدر پراکنده باشد که به مردم اجازه دسترسی و نمایندگی مؤثر توسط دولت محلی را ندهد. زیرساخت‌های ضعیف این مشکل را تشدید می‌کند.

3. Gorontalo

4. Northern Sulawesi

5. Kepulauan Riau (Archipelagic Riau)

6. Preference for Homogeneity



از بین برد و درجه بالایی از کنترل را به رهبری حزب در مرکز، برای انتخاب نامزدهای منطقه‌ای و محلی برای انتخابات داد. چنین نظام انتخاباتی هم‌زمان پیامدهای قلمرویی داشت. از یک سو، حوزه‌های انتخاباتی طراحی شده در امتداد خطوط استانی به این معنا بود که استان‌ها به عرصه اصلی رقابت‌های انتخاباتی هم برای بازیگران محلی و هم برای بازیگران ملی تبدیل شدند. قوانین به گونه‌ای بود که احزاب ملی باید شبکه‌ها و ارتباطات قوی با دفاتر حزبی و نامزدهای محلی ایجاد و حفظ و اغلب خطوط حمایتی را بین جاکارتا و مناطق فعال می‌کردند. به این ترتیب، احزاب سیاسی یک پیوند بین قلمرویی<sup>۳</sup> مهم بین بازیگران سطح ملی و محلی ایجاد کردند. موفقیت حزب در سطح محلی برای موفقیت آن در سطح ملی بسیار مهم بود. برای بازیگران حزبی در سطح ملی، در زمینه‌های خاص، حمایت از طرح‌های محلی برای ایجاد استان‌های جدید با چشم‌انداز گسترش و تقویت حضور حزب در سطح منطقه‌ای یک رویکرد منطقی بود. به‌ویژه، چنانچه حزب اقلیت در یک استان می‌توانست در یک استان جدید بالقوه به حزب اکثریت تبدیل شود، فرصتی برای تحکیم حزب در منطقه به وجود می‌آورد. طبق قوانین اولیه، قانونگذاران نیز استاندارانی را انتخاب می‌کردند که به‌نوبه خود می‌توانستند، در دفاتر محلی حزب سیاست‌های حمایتی لازم را اعمال کنند. از این نظر، سطوح ملی و محلی منافع تقویت‌کننده متقابلی برای ایجاد استان‌ها و ریجنسی / شهرداری‌های جدید داشتند. در واقع دمکراتیزاسیون و به‌ویژه قوانین مربوط به احزاب سیاسی و انتخابات، پیامدهای قلمرویی مهمی برای اندونزی در برداشت. آنها پیوندهای بین بازیگران ملی و منطقه‌ای / محلی را تقویت کردند و در برخی شرایط انگیزه‌های نهادی مهمی را برای تغییرات قلمرویی در سطح محلی به بازیگران سطح ملی دادند [۵۰]. برای مثال بررسی نتایج انتخابات سال ۲۰۰۴ نشان می‌دهد که در چندین مورد احزاب توانستند با ایجاد استان‌های جدید به تعداد کرسی‌های خود بیفزایند. حزب گلکار به‌طور خاص بزرگ‌ترین ذینفع کرسی‌های جدید، به دلیل پایگاه پشتیبانی قوی آنها در جزایر پیرامونی و تمایل به تکثیر قلمرویی در خارج از جاوه بود.

این مزیت برای احزاب سیاسی صرفاً از نظر کرسی‌های قانونگذاری نبود، بلکه از نظر حمایت و عضوگیری حزب نیز بود. چراکه ایجاد یک استان جدید به این معناست که یک دفتر جدید حزب باید

زندگی کنند که از نظر قومیت، زبان، مذهب، مشخصه‌های روستایی-شهری یا حتی سطح درآمد همگن‌تر باشند [۳۱]. هر چند دولت ملی همیشه مدعی بوده که هرگونه پیشنهاد برای یک استان جدید که براساس ملاحظات هویت قومی باشد وارد کرده است، با وجود این، چند نمونه از استان‌های جدید وجود دارد که به‌طور مؤثر براساس شعارهای قومی ایجاد شده‌اند. (از جمله بانتن، سولاوسی غربی، گورونتالو و جزایر بانگکابلیتونگ)<sup>۱</sup> [۳]. در واقع در اینجا از منظر دولت ملی، تغییر قلمرویی برای تجزیه گروه‌هایی که به دنبال بسیج علیه دولت در راستای خطوط هویت هستند، مفید بوده است، اما از قضا، این رویه خود باعث ایجاد جنبش‌های منطقه‌ای جدیدی شد که معمولاً به دنبال ایجاد استان‌ها یا ریجنسی / شهرداری‌ها براساس مرزهای قومی بودند [۵۰].

این امر در خصوص واحدهای ذیل استان‌ها نیز صادق است. تحقیقات و تحلیل‌های تجربی انجام شده در خصوص تقسیم ریجنسی / شهرداری‌ها در کشور اندونزی نشان می‌دهد که به‌ویژه ناهمگونی قومی به همراه ظرفیت سیاسی برای ائتلاف، قوی‌ترین پیش‌بینی‌کننده تکثیر قلمرویی بوده‌اند. به سخن دیگر ریجنسی / شهرداری‌های تازه ایجاد شده، از نظر قومی همگن‌تر از واحدهای مادر خود هستند [۵۵]. برای مثال، بررسی فرایند پیکاران در مالوکوی شمالی<sup>۲</sup> (با اکثریت جمعیت مسلمان و اقلیت مسیحی، هندو و بودایی) نشان می‌دهد که تکثیر قلمرویی و ترسیم مجدد مرزها صرفاً براساس شرایط اقتصادی یا سیاسی نبوده است. اغلب واحدهای قلمرویی براساس خطوطی تقسیم شده‌اند که مدت‌ها قبل از تأسیس جمهوری اندونزی وجود داشت و به مردم احساس هویت و تعلق قوی می‌داد [۵۶].

اما فراتر از چیزی که می‌توان آن را «فرصت سیاسی» دمکراسی‌سازی نامید، همچنین گروه‌های کلیدی انگیزه‌های نهادی واضح، برای جهت‌دهی به تکثیر قلمرویی داشتند. بسته به سازماندهی حوزه‌های انتخاباتی و قوانین تشکیل احزاب سیاسی، ایجاد مناطق جدید می‌تواند برای برخی احزاب سیاسی در سطح ملی و منطقه‌ای موهبت بزرگی باشد. چراکه از نظر سیاسی، تغییرات قلمرویی محلی، بر نتایج انتخابات تأثیر می‌گذارد زیرا حوزه انتخابیه ممکن است تقسیم یا جابه‌جا شود که منجر به تغییر محاسبات سیاسی نامزدهای انتخاباتی می‌شود [۱۳].

اصلاح قوانین انتخاباتی در اندونزی، امکان نامزدهای غیر حزبی را

1. North Maluku, Banten, West Sulawesi, Gorontalo, and Bangka Belitung

2. Halmahera

3. Cross-Territorial

که تمرکززدایی از قدرت، همچنین فساد را در برخی جاها غیرمتمرکز کرده است. بدین معنا که واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های مالی، مشوق‌های قوی برای مدیران محلی، پارلمان محلی و سایر مقامات دولتی برای به حداکثر رساندن احتمال رانت جویی ایجاد می‌کند. به‌ویژه قلمروهای جدید مستلزم پست‌های منطقه‌ای جدید، مشاغل مدیریتی جدید و احتمالاً استخدام کارمندان دولتی جدید بوده که به معنای فرصت‌هایی برای خویشاوندگرایی است [۵۰]. از سوی دیگر انتقال اختیارات به دولت محلی به این معناست که نخبگان محلی قادر به رقابت برای مناصب انتخابی خواهند بود [۳]. قابل توجه است که بسیاری از حامیان مناطق استانی جدید اغلب نخبگانی بودند که رقابت سیاسی را در جاهای دیگر از دست داده و به دنبال استانی جدید به‌عنوان محلی بودند که بتوانند استاندار شوند. همچنین یک استان یا شهرداری / ریجنسی جدید به‌ویژه به زیرساخت‌های خاصی نیاز دارد از جمله ساختمان استانداری جدید، پارلمان منطقه‌ای جدید، دفاتر اداری جدید و مانند آن. بنابراین، ایجاد یک منطقه جدید این پیامد را دارد که ساخت‌وسازهای کوچک را در منطقه ترویج دهد و جیب کسانی که مناقصه‌های قراردادهای مذکور را کنترل می‌کنند، پر کند [۵۰].

در نهایت باید گفت که تحقق همه انگیزه‌های فوق مستلزم ائتلاف‌های قلمرویی موفق نخبگان محلی و قانونگذاران و سیاستگذاران در سطح ملی است. با توجه به اینکه تقسیم یک منطقه در نهایت نیازمند تصویب یک قانون ملی است، ارتباط با قانونگذاران ملی یک عنصر مهم در این فرایند است. داشتن پیوندهای قوی با نمایندگان احزاب بانفوذ قانونگذاری در سطح ملی، احتمال تشکیل ائتلاف‌های مؤثر برای فشار برای تصویب قانون را بیشتر می‌کند. مطالعات تجربی بر لزوم چنین ائتلاف‌هایی تأکید می‌کند. برای مثال تانس،<sup>۳</sup> مورد تاپانولی سلاتان در سوماترا شمالی<sup>۴</sup> را مورد بحث قرار داده است. در این مورد دستگاه محلی حزب گلکار با موفقیت از ارتباطات خود با نخبگان ملی به‌منظور تسهیل ایجاد منطقه جدید بهره‌برداری کرد. لذا مناطقی که می‌توانند از شبکه‌های احزاب ملی استفاده کنند، احتمال بیشتری دارد که در تقسیم مناطق موفق شوند [۵۵].

ساخته شود و مجموعه جدیدی از مقامات باید انتخاب شوند [۱۳]. در خصوص واحدهای ذیل استان‌ها نیز اگر احزاب سیاسی معتقد باشند که چشم‌انداز آنها ممکن است در یک منطقه جدید بهتر از منطقه اصلی باشد، ممکن است تمایل داشته باشند که قلمرو جدید ایجاد کنند، برای مثال یک حزب ممکن است به‌ویژه در یک مجموعه از کچامتان‌ها قوی باشد و از این‌رو در صورت تبدیل کچامتان‌های مذکور به ریجنسی / شهرداری جدید، بهتر می‌تواند در آینده یک پارلمان محلی را تصاحب کند [۳۱]. در اینجا ترسیم مجدد مرزهای اداری به بازیگران سیاسی اجازه می‌دهد تا یک حوزه انتخاباتی محلی را تشکیل دهند که شانس آنها را برای انتخاب به حداکثر می‌رساند. نتایج برخی از مطالعات موردی (برای مثال در پاپوا) تأثیرگذاری این متغیر به‌عنوان یک انگیزه برای تقسیم ریجنسی را تأیید کرده‌اند [۵۵].

## ۲-۵. تمرکززدایی و تأثیر آن بر تکثیر قلمرویی

همان‌گونه که بیان شد قانون ۱۹۹۹/۲۵ بر توانمندسازی اقتصاد محلی متمرکز بود و مجراهایی را برای کسب درآمد دولت منطقه‌ای ایجاد کرد. با واگذاری قدرت، اختیارات و منابع مالی به سمت پایین، فرصتی عظیم در تکثیر قلمرویی نمایان شد. به بیان روشن‌تر به لحاظ مادی، ایجاد ریجنسی / شهرداری‌ها و استان‌های جدید به این معناست که این مناطق از بودجه‌های بیشتری برخوردار خواهند شد. هم‌زمان، ترتیبات تمرکززدایی به این معنا بود که محلیت‌ها قادر خواهند بود بیشتر درآمدهای محلی را به جای ارسال آن به دولت مرکزی برای خود حفظ کنند [۵۰]. تقسیم می‌تواند منابع مالی اضافی، را در شکل وجوه تخصیص عمومی<sup>۱</sup>، درآمدهای محلی و... به‌ویژه در نواحی شهری به‌همراه داشته باشد. به‌ویژه، تخصیص مبلغ یک‌باره در وجوه تخصیص عمومی انگیزه‌های قوی برای تقسیم ایجاد می‌کند. زیرا دو ریجنسی یا دو شهرداری جدید به‌طور مؤثر دو برابر یک ریجنسی یا شهرداری قدیمی بزرگ‌تر وجوه مذکور را دریافت می‌کنند [۳۱].

همچنین محققان مختلف بر همبستگی مثبت تکثیر قلمرویی و دامنه رانت‌خواری و اهمیت نخبگان محلی در شکل‌دهی به نتایج این فرایند تأکید کرده‌اند [۵۷]. برای مثال مالی<sup>۲</sup> استدلال می‌کند

1. General Allocation Funds
2. Malley
3. Tans
4. Tapanuli Selatan in North Sumatra

## ۶. پیامدهای تکثیر قلمرویی در اندونزی



دولت مرکزی به طور مداوم نسبت به سرعت انتقال اختیارات و بودجه به مناطق مختلف، ابراز نگرانی کرده است. با این استدلال که نتایج مختلط است و اغلب منجر به درگیری و رانت جویی افسار گسیخته در میان نخبگان سیاسی می‌شود، حال آنکه مزایای آن برای شهروندان عادی کمتر است [۵۴]. برای مثال وزیر امور داخله در سال ۲۰۰۳ اعتراف کرد که مناطق جدید باید برای «بهبود خدمات عمومی، افزایش دموکراسی‌سازی و تسریع توسعه اقتصادی» ایجاد می‌شوند، اما ابراز تأسف کرد، که در واقعیت، «در مصوبات گذشته ملاحظات سیاسی بسیار غالب بوده است» [۳۱].

از منظر سیاسی پمکاران فرصتی برای نخبگان سیاسی محلی فراهم می‌کند تا «پادشاهی کوچک» خود را با استفاده از لفاظی قومی برای متقاعد کردن رأی‌دهندگان برای حمایت از هدف خود ایجاد کنند [۳]. در این راستا فیرومن (۲۰۰۹)، معتقد است که در واقعیت اصلاحات تمرکززدایی، تا حد زیادی توسط بسیاری از سیاستمداران مرکزی و محلی برای منافع سیاسی خود و فرصت‌های مالی به نام آرمان «جامعه محلی» دست‌کاری شده است. در دیدگاه او سیاست تکثیر دولت محلی در اندونزی به یک موضوع بسیار «سیاسی» تبدیل شده و دلیل تکثیر دولت‌های محلی اساساً رانت‌خواهی بوروکراتیک و سیاسی است. او مشخصه اصلاحات تمرکززدایی در اندونزی را فساد غیر متمرکز در حال ظهور توسط مقامات محلی و گانگسترهای<sup>۳</sup> سیاسی می‌داند، البته گزارش‌ها نیز افزایش فساد و خویشاوندگرایی در اندونزی را تأیید می‌کند [۵۷].

از منظر نتایج توسعه‌ای، نتایج تحقیقات انجام‌شده با توجه به بازه زمانی مورد بررسی تا حدودی متفاوت بوده، با این حال اغلب تحقیقات نشان می‌دهد که پمکاران واحدهای اداری ضعیفی ایجاد کرده است. الینبرگ (۲۰۱۶) معتقد است که الگوهای توسعه

تبعات تکثیر قلمرویی در اندونزی، را باید در متنی گسترده‌تر و با توجه به دو عامل «اصلاحات دمکراتیک» (اصلاحات سیستم انتخاباتی و نظام حزبی) و نیز «تمرکززدایی اداری و مالی» - که اختیارات و منابع مالی بیشتری را به دولت‌های زیر سطح ملی و آزادی بیشتری را در مخارج بودجه داده است - تحلیل کرد، اصلاحاتی که چشم‌انداز اداری، سیاسی و مالی زیر سطح ملی را تغییر داده است. اغلب تحقیقات انجام‌شده در اندونزی پیامدهای تکثیر قلمرویی را با توجه به دو مورد فوق مثبت ارزیابی نمی‌کنند. در ادامه تلاش می‌شود به برخی از مهم‌ترین تبعات تکثیر قلمرویی در اندونزی پرداخته شود.

از منظر مالی محبوبیت عظیم پمکاران، فشار زیادی بر منابع و بودجه دولت مرکزی وارد کرده است [۵۴]. شایان ذکر است که سهم منطقه‌ای از کل مخارج دولت تقریباً از حدود ۱۷ درصد در سال ۲۰۰۰ [۳۱]، به بیش از ۴۰ درصد تا سال ۲۰۱۷ رسیده است [۳۹]. حال آنکه طبق اغلب تحقیقات موجود تکثیر قلمرویی بر بهبود خدمات عمومی تأثیر ناچیزی داشته است [۵۴]، [۵۷]، [۷]، [۵۸]، [۵۱]. هیل (۲۰۱۴) استدلال می‌کند که به‌ویژه تکثیر ریجنسی / شهرداری‌های جدید در دسر بزرگی برای دولت مرکزی است. هزینه‌های جاری و زیربنایی افزایش یافته و تأمین زیرساخت‌ها عملاً یک مشکل جدی است [۷]. شایان ذکر است که هزینه‌های اداری ریجنسی / شهرداری‌های اندونزی در مقایسه بین‌المللی بالاست. به طور متوسط، تا سال ۲۰۱۴ ریجنسی / شهرداری‌ها حدود یک سوم از کل بودجه خود را صرف هزینه‌های اداری کرده‌اند و نه برای خدمات عمومی،<sup>۱</sup> البته نمی‌توان تنها سیاست پمکاران را تنها دلیل هزینه‌های اداری بالا در اندونزی دانست. در این زمینه فقدان پاسخ‌گویی سیاسی عامل بسیار مهم‌تری است [۵۸].<sup>۲</sup>

۱. این رقم برای کوانتی‌ها در ایالات متحده آمریکا و برای دیستریکت‌های بریتانیا ۳ درصد، و برای نروژ ۸ درصد و برای تانزانیا ۱۳ درصد است.

۲. شهربر و همکاران (۲۰۱۴) در مطالعه خود در مورد عوامل مؤثر بر هزینه‌های اداری بیش از حد دولت‌های محلی در اندونزی با مطالعه ۳۹۹ ریجنسی / شهرداری طی سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۱۰، نشان داده‌اند که با تمرکززدایی صورت گرفته، پاسخ‌گویی بوروکراتیک کم‌رنگ شده است. در نتیجه این امکان به وجود آمده است دولت محلی پول را در راستای بهترین منافع مردم خرج نکند. برای مثال به جای خدمات عمومی که بیشتر مورد نیاز است، ممکن است بودجه صرف آراستن ادارات محلی از طریق دفتر و اتومبیل بهتر، سفرهای مکرر، کارکنان بیشتر و... شود. نتایج تحقیق آنها نشان می‌دهد که ایجاد ریجنسی / شهرداری‌های جدید منجر به تغییر موقتی در مخارج اداری می‌شود، اما مسئول افزایش پایدار هزینه‌های سرانه اداری نیست بلکه فقدان پاسخ‌گویی سیاسی عامل اصلی است که در مناطق مختلف متفاوت است. آنها با کنار گذاشتن متغیر تکثیر ریجنسی / شهرداری‌های جدید، هزینه‌های بیش از حد اداری را به عنوان مظهری از حکمرانی ضعیف و در نتیجه عدم پاسخ‌گویی در سطح محلی می‌دانند. نتایج تحقیق آنها نشان می‌دهد که تغییرات نهادی باید فراگیر و سیستم سیاسی باید واقعا رقابتی باشد تا اثر مورد نظر ایجاد شود. برای مثال در ریجنسی‌هایی با یک حزب مسلط در پارلمان محلی که رقابت سیاسی کمی دارند، ائتلاف منابع عمومی بدتر است. در این زمینه عامل دیگری که بر آن تأکید دارند انحصار احزاب برای معرفی نامزدهای انتخاباتی است. با وجود اینکه از سال ۲۰۰۸، به نامزدهای مستقل اجازه نامزدی داده شده است، موانع مؤثر برای ورود همچنان بسیار زیاد بوده و نامزدی انتخابات در سطح محلی بسیار پرهزینه است. در نتیجه نامزدهای موفق به دنبال بازیابی این هزینه‌های ورودی خواهند بود.

منطقه‌ای کمتر از آنچه انتظار می‌رفت تغییر کرده است [۷].  
فیرمن (۲۰۰۹) نیز معتقد است که تکثیر قلمرویی منجر به بهبود توسعه محلی نشده است [۵۷]. به‌ویژه ناهمگونی زیادی در سراسر ریجنسی‌ها / شهرداری‌ها وجود دارد و نگرانی‌هایی درباره صرفه نبودن مقیاس<sup>۱</sup> و کمبود ظرفیت منابع انسانی در مناطق جدید ابراز شده است. چراکه مناطق جدید عمدتاً خارج از جاوه متمرکز شده‌اند و معمولاً قلمروهایی با تراکم کم جمعیت و منابع انسانی محدود هستند [۳۱]. در این زمینه جومروه (۲۰۱۷) استدلال می‌کند که همه مناطق جدید آماده انجام وظایف به‌عنوان مناطق خودمختار نیستند [۵۲].

مهم‌ترین معضل از منظر توسعه‌ای این است که رویه تکثیر دولت محلی، باعث تشدید تکه‌تکه شدن فضایی شده است. تکه‌تکه شدن فضایی در ترکیب با عدم تمرکز مالی - اداری که منتقدان معتقدند منجر به خودبینی محلی شده است، می‌تواند مانع از توسعه در مناطق شود [۵۷]. چراکه از منظر توسعه‌ای و آمایشی اصل بر چشم‌اندازهای وسیع، همگن و مرتبط به هم است. یکی از تبعات تکثیر قلمرویی این است که در حال حاضر، ایجاد هماهنگی توسعه منطقه‌ای و به‌ویژه پروژه‌هایی که فراتر از چند منطقه است، دشوارتر شده است [۴]. پیامد دیگر این است که این رویه باعث ایجاد مشکلات در ارائه خدماتی شده که نیازمند همکاری فرامرزی در بسیاری از مناطق اندونزی است. بسیاری از دولت‌ها و سیاستمداران محلی دغدغه‌ای در مورد همکاری با ریجنسی / شهرداری‌های هم‌جوار ندارند و بدیهی است که دولت‌های محلی بدون چنین همکاری‌هایی قادر به توسعه اقتصادی - اجتماعی نخواهند بود. یک نمونه شهرداری تنگرنگ جنوبی<sup>۲</sup> است که از تنگرنگ در منطقه پایتخت جاکارتا جدا شده است. در گذشته تمامی خدمات عمومی به شهرداری جدید توسط منطقه مادر انجام می‌شد، اما پس از جدایی، تنگرنگ خدمات جمع‌آوری زباله در تنگرنگ جنوبی را متوقف کرد، در حالی که شهر جدید هنوز فاقد زیرساخت‌های خود برای جمع‌آوری زباله بود. همچنین تنگرنگ، شهرداری جدید تنگرنگ جنوبی را از استفاده از محل زباله خود منع کرده است. در نتیجه تنگرنگ جنوبی با مشکل نداشتن هیچ مکانی برای زباله رو به رو شد که به‌نوبه خود منجر به یک چالش

بزرگ در این شهر جدید شد [۵۷].  
اکثر ارزیابی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که بیشتر مناطق تکثیر شده به لحاظ اقتصادی توسعه نیافته هستند و وابستگی زیادی به اعتبارات دولتی برای تأمین مالی توسعه منطقه‌ای خود دارند. مناطق جدید عمدتاً عملکردی پایین‌تر از مناطق مادر دارند و تکثیر دولت‌های محلی آن گونه که انتظار می‌رفت در کاهش سطح فقر و تقویت رشد اقتصادی موفق نبوده است. در مقابل، این رویه منجر به ایجاد نهادهایی با ظرفیت ناکافی برای مدیریت حوزه صلاحیت خود شده است [۵۱]. برای مثال ارزیابی تکثیر منطقه‌ای در اندونزی در طی دوره زمانی ۲۰۰۷-۲۰۰۱ که توسط سازمان برنامه‌ریزی ملی<sup>۳</sup> و برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد<sup>۴</sup> انجام شده نشان می‌دهد که رشد اقتصادی مناطق خودمختار جدید در مقایسه با مناطق مادر در نوسان بوده است و مناطق جدید نتوانسته‌اند شکاف خود را با منطقه اصلی کم کنند. این مطالعه همچنین نشان می‌دهد که بودجه‌های منطقه‌ای در منطقه جدید نقش کمتر مؤثری در تشویق فعالیت اقتصادی دارند [۵۷].  
اما باید توجه داشت که عدم توسعه در مورد همه مناطق صدق نمی‌کند. در واقع تکه‌تکه شدن فضایی در اندونزی منجر به نتایج ترکیبی<sup>۵</sup> در میان مناطق شده است. برخی از استان‌ها، بخش‌ها و شهرداری‌ها از زمان تقریباً ۲۰ سال تمرکززدایی در اندونزی رشد چشمگیری داشته‌اند، در حالی که برخی دیگر پیشرفت نکرده‌اند یا حتی وضعیت بدتری دارند. تالیها و همکاران وی (۲۰۲۰) در این زمینه بر نقش و رهبری دولت‌های محلی، به‌ویژه ریجننت‌ها (بوپاتی‌ها) و شهرداران (والیان کوتا) و نیز عامل اثربخشی پاسخ‌گویی سیاسی و توانایی بهره‌برداری از منابع و مواهب طبیعی در عملکرد توسعه‌ای دولت‌های محلی تأکید دارند. از این نظر ظرفیت دولت‌های محلی نابرابر است، که به نتایج متفاوت در مناطق مختلف منجر می‌شود. به‌طور کلی استان‌هایی که دارای منابع معدنی و نفتی، موقعیت استراتژیک، سرریزهای صنعتی و پتانسیل منابع بیشتر هستند، توسعه بیشتری یافته‌اند.  
تالیها و همکاران وی (۲۰۲۰) استدلال می‌کنند که در کل نابرابری منطقه‌ای از زمان اجرای تمرکززدایی به‌ویژه در دهه اول فرایند تمرکززدایی افزایش یافته است. با این حال آنها استدلال می‌کند

۱. به‌صرفه نبودن مقیاس (Diseconomies of Scale) اصطلاحی مربوط به علم اقتصاد است. به‌صرفه نبودن مقیاس زمانی رخ می‌دهد که نیل هدف با افزایش میانگین هزینه‌ها همراه باشد. برای مثال زمانی که هدف یک شرکت افزایش تولید است، اما افزایش تولید، هزینه‌های نهایی را افزایش دهد و منجر به کاهش سودآوری شود.

2. Tangerang Selatan (City of South Tangerang)

3. National Planning Agency (Bappenas)

4. UNDP

5. Mixed



بر سر مجموعه‌ای از اصول به توافق برسند. فرایند چانه‌زنی اغلب به یک نبرد طولانی مدت بر سر موضوعات مختلف تبدیل می‌شود. سوم اینکه، عدم دستیابی به اجماع، این خطر را افزایش می‌دهد که این پیشنهاد از سوی دولت‌های استانی و ملی رد شود که خود احتمال رویارویی در ریجنسی‌هایی که خواستار ایجاد یک استان جدید هستند را بیشتر می‌کند.

شواهد حاصل از تحلیل‌های کیفی و مطالعات موردی ایستania نیز حاکی از این است که اگر دو گروه قابل مقایسه از نظر قدرت و اندازه در مراحل اولیه ادعای یک استان جدید با یکدیگر در تضاد باشند، مناقشه در درازمدت شدیدتر خواهد بود. افزایش رقابت سیاسی، مانند تصمیم‌گیری در خصوص مرکز استان جدید، درگیری در سطح ریجنسی / شهرداری را بدتر می‌کند. با این حال مهم این است که چنین درگیری‌هایی مانند یک جنگ داخلی و مشابه تلاش‌های قبلی جدایی طلبانه در اندونزی نیست.

همچنین مطالعه وی، نشان می‌دهد که چنانچه مدیریت استانی از کارزارهای ایجاد استان جدید حمایت نکند ممکن است تنش‌ها همچنان ادامه یابد. از یک سو نخبگانی که گروه‌های خود را در امتداد خطوط قومی به کار گرفته‌اند جرئت پیدا می‌کنند تا با سوءاستفاده از تفاوت‌های قومی، به ویژه تفاوت با گروه قومی که دولت استانی را در دست دارد به مبارزات خود ادامه دهند، از سوی دیگر، دولت استانی و پارلمان آن، که اغلب نگرانی‌هایی در خصوص از دست دادن منابع طبیعی و... دارد، زمان پاسخ به این تقاضا ممکن است دچار اختلاف شوند.

در نهایت دولت ملی، خواه قوه مجریه یا مقننه ممکن است دیدگاه متفاوتی در مورد ادعای استان جدید داشته باشد. شکست گروه‌ها در ایجاد توافق، خطر رد این پیشنهاد از سوی دولت ملی و استانی را افزایش می‌دهد و احتمال درگیری در ریجنسی / شهرداری‌هایی که به دنبال ایجاد استان جدید هستند را افزایش می‌دهد. هر چه دولت ملی زمان بیشتری برای تصمیم‌گیری صرف کند، حامیان استان جدید در دسر بیشتری را متحمل خواهند شد. اصطکاک درون گروه‌های مدافع یک استان جدید و همچنین فشار گروه‌های مخالف و مدیریت استان مادر، این گروه‌ها را مجبور خواهد کرد تا در استراتژی خود تجدید نظر کنند. یک بازی خسته‌کننده ممکن است گروه‌های نگران را وادار به اتخاذ استراتژی تهاجمی‌تر برای جلب توجه دولت ملی کند. نخبگان استان جدید، به جای استفاده

که تعدیل‌های نهادی متعدد انجام شده توسط دولت مرکزی طی دهه گذشته کمک کرده است که چارچوب‌های تمرکززدایی بهتر بتوانند با پویایی‌های اجتماعی و واقعیت سیاسی تطبیق یابند و در نتیجه نتایج مثبت تری به تدریج شروع به ظهور کرده‌اند. گرچه اکثر مناطق خودمختار هنوز وابستگی بالایی به دولت مرکزی دارند، اما شاخص‌های توسعه منطقه‌ای را به تدریج بهبود بخشیده‌اند. برای مثال تحلیل‌های کمی آنها نشان می‌دهد که مناطق با درآمد متوسط تا سال ۲۰۱۵ در مقایسه با سال ۲۰۰۰ افزایش یافته است. به این ترتیب باید گفت که تحقق نتایج مثبت تمرکززدایی زمان قابل توجهی را می‌طلبد. استدلال سیاستی دیگر این است که دولت مرکزی باید ابتدا ظرفیت دولت‌های محلی را ایجاد کند و حداقل شرایط اجتماعی-اقتصادی و جغرافیایی را برای ایجاد مناطق خودمختار جدید تعیین و فراهم کند<sup>۱</sup> و هر منطقه باید تشویق شود تا حوزه‌های صلاحیت (سیاسی) خود را از طریق همکاری بین منطقه‌ای و فرایندهای حکمرانی چندمقیاسی برای حل آثار جانبی تکثیر قلمرویی، نظیر حفاظت از محیط زیست، تأمین زیرساخت‌ها و توسعه اقتصادی مدیریت کند. بنابراین صرف سیاست تمرکززدایی و تکثیر قلمرویی به تنهایی برای کاهش نابرابری منطقه‌ای کافی نیست [۵۱].

**از منظر اجتماعی** باید گفت که در اندونزی نیز همانند بسیاری از کشورها در طول فرایند ایجاد یک منطقه جدید، احتمال تنش و درگیری وجود دارد، البته با اصلاحات قانونی انجام شده در خصوص رویه تشکیل واحدهای سیاسی جدید، احتمال چنین تنش‌هایی بعد از تصویب قانون تشکیل یک واحد سیاسی جدید به حداقل رسیده است، اما در طول فرایند تقاضای ایجاد مناطق جدید همچنان احتمال تنش وجود دارد. ایستania (۲۰۲۲) با تکیه بر شواهد حاصل از بررسی‌ها در ۱۳۳ منطقه از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴، مکانیسم‌های جالبی را در خصوص تنش و مناقشات قلمرویی در اندونزی کشف کرده است. نتیجه تحقیق وی، نشان می‌دهد که نخست، کمپین‌ها برای ایجاد استان‌های جدید احتمال درگیری در سطح ریجنسی / شهرداری را افزایش می‌دهد. ثانیاً، درگیری در طول شروع یک کارزار برای ایجاد استانی جدید، شدیدتر می‌شود. فشار گروه‌های هویت‌محور برای جدا شدن از استان مادر و تقاضای استان‌های خود پتانسیل تشدید تنش‌ها را دارد. در این مرحله سیاستگذاری، نخبگان ریجنسی‌های به حاشیه کشیده شده باید

۱. این الزام در قانون ۲۰۱۴/۲۳ در خصوص دولت منطقه‌ای منعکس شده است.



در پایان شایان ذکر است که به منظور کاهش تبعات منفی ایجاد واحدهای سیاسی جدید، اندونزی اصلاحات قانونی متعددی را در خصوص شاخص‌ها و رویه‌های ایجاد واحدهای سیاسی جدید انجام داده است. که در یک گزارش مجزا به آن پرداخته خواهد شد.

از یک استراتژی متقاعدکننده برای جلب توجه دولت ملی، ممکن است یک بار دیگر حامیان خود را بسیج کنند تا تنش‌ها را این بار با استدلال‌های هویت قومی بالا ببرند یا به تنش‌ها دامن بزنند [۳]. در کل تحقیق ایستادگی نشان می‌دهد که فرایند ایجاد واحدهای جدید و به‌ویژه استان‌های جدید همواره تبعات امنیتی را در بر دارد.

## ۷. نتیجه‌گیری



تمرکززدایی که در سال ۱۹۹۹ آغاز شد، هر دو راه‌هایی را فراهم کردند که بازیگران می‌توانند به‌طور هم‌زمان منافع متفاوتی در تکثیر قلمرو داشته باشند. به همین دلیل، برای ایجاد مؤثر مناطق جدید با یکدیگر همکاری می‌کنند. تجربه اندونزی حاکی از این است که تکثیر قلمرویی و افزودن بی‌محابا بر تعداد واحدهای سیاسی، سبب افزایش فشار بر بودجه دولت می‌شود. همچنین به‌ویژه در شرایطی که پاسخ‌گویی سیاسی ضعیف باشد تکثیر قلمرویی منجر به رانت‌جویی افسار گسیخته می‌شود. دوم اینکه، صرف ایجاد واحدهای سیاسی جدید و کوچک‌تر کردن آنها نمی‌تواند منجر به توسعه محلی شود. در این زمینه ظرفیت واحدهای سیاسی از منظر رهبری، سرمایه انسانی، توانایی بهره‌برداری از منابع، موهبت‌های طبیعی، پاسخ‌گویی سیاسی، و... اهمیت بیشتری دارند. در مقابل تکثیر قلمرویی خود می‌تواند مانع از توسعه محلی و منطقه‌ای به دلایل مختلف شود. برای مثال تکه تکه شدن فضایی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و هماهنگی برای توسعه منطقه‌ای و ارائه خدماتی که فراتر از یک منطقه است را دشوار می‌کند.

اندونزی کشوری است که سابقه تاریخی زیادی در خصوص کشورداری تقسیمات کشوری نداشته است. ادارات شهرداری در این کشور در سال ۱۹۰۳ و استان‌ها در سال ۱۹۲۲ به وجود آمدند. با این حال یکی از مواردی که این کشور را متمایز می‌سازد این است که از زمان استقلال تا به امروز تغییرات عمیقی در خصوص تقسیمات کشوری تجربه کرده و این تغییر، تکثیر قلمرویی و تکه تکه شدن کشور به واحدهای سیاسی کوچک‌تر بوده است. در گزارش حاضر، روند تکثیر قلمرویی در کشور اندونزی، دلایل تکثیر قلمرویی و نیز پیامدهای آن بررسی شد.

همان‌گونه که گذشت نقش آفرینی هم‌زمان سه عامل نهاد‌های سیاسی جدید یا در حال تغییر؛ ائتلاف‌های سرزمینی و چارچوب رقابت و سود متقابل و در نهایت متن‌زمانی و مکانی مربوطه، سه عامل مهم مؤثر در تکثیر قلمرویی در اندونزی است. تکه تکه شدن قلمرویی در کشور اندونزی به‌ویژه از سال ۱۹۹۹ و در نتیجه سیاست‌های تمرکززدایی اداری-مالی و نیز اصلاحات نظام انتخاباتی و حزبی شدت گرفته است. اصلاحات دمکراتیک و

## منابع و مآخذ



1. Law, G. and M. Hammitzsch. Hierarchical Administrative Subdivision Codes. in Iscream. 2013.
2. Ferrazzi, G., Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse. Publius: The Journal of Federalism, 2000. 30(2): p. 63-85.
3. Istantia, R., Territorial change and conflict in Indonesia: Confronting the fear of Secession. 2022: Taylor and Francis.
4. Russell, M., Political institutions in Indonesia: Democracy, Decentralisation, Diversity. 2020.
5. Lewis, B.D., Decentralising to villages in Indonesia: Money (and other) mistakes. Public Administration and Development, 2015. 35(5): p. 347-359.
6. Indonesia labor laws Regulations Handbooks volume 1 Strategic Information and basic laws. International Business Publications, U.W.D., USA-Indonesia. P8.
7. Hill, H., An introduction to the issues. Regional dynamics in a decentralized Indonesia, 2014. 501: p. 1-22.
8. Smoke, P. (2015). Decentralization in Indonesia. The European union's Adm Multi Program.
9. Indonesia Overview: Development news, research, data. 2022. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview>.
10. World Ban. 2023 Indonesia Economic Prospects (IEP) June 2023: The Invisible Toll of Covid-19 on Learning. Pp 1-2 Retrieved 05/01/2023 from <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-prospects-iep-june-2023-the-invisible-toll-of-covid-19-on-learning>.

11. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. As amended by the First Amendment of 1999, the Second Amendment of 2000, the Third Amendment of 2001 and the Fourth Amendment of 2002.
12. Hammarlund, E., Divide and Conquer: Political Decentralization and Secessionist Suppression in Indonesia and the Philippines. 2015.
13. Kimura, E., Political change and territoriality in Indonesia: Provincial proliferation. Vol. 46. 2013: Routledge.
14. Ostwald, K., Y. Tajima, and K. Samphantharak, Indonesia's decentralization experiment: Motivations, successes, and unintended consequences. *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, 2016. 33(2): p. 139-156.
15. Tikson, D. T., Indonesia towards decentralization and democracy, in *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*. 2008, Springer. p. 25-46.
16. Achmad, M. and R. Wati, Wahyu Tri Putranto (2022). The Dynamics of Regional Autonomy in Indonesia. *Saudi J. Humanities Soc Sci*. 7(5): p. 205-212.
17. Eckardt, S., and Shah, A. (2006). Local government organization and finance: Indonesia. *Local Governance In Developing Countries*, 233-274.
18. Law Number 22 Of 1948 About Determination of Main Rules Regarding Self Government In Regions That Have The Right To Regulate And Take Care Of His Own Household. President of the Republic of Indonesia, Retrieved 01.09.203 From <https://peraturan.go.id/files/uu22-1948.pdf>.
19. Holtzappel, C. J. (2009). Introduction. The regional governance reform in Indonesia, 1999-2004. *Decentralization and regional autonomy in Indonesia. Implementation and challenges*, 1-55.
20. Amsari, F. and M.N. Fajri, Developments in the Formulation of Regional Regulations in Indonesia. *Regulatory Reform in Indonesia A Legal Perspective*: p. 229.
21. Booth, A., Before the 'big bang': decentralization debates and practice in Indonesia, 1949–99. *Regional dynamics in a decentralized Indonesia*, 2014. 501: p. 25.
22. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Retrieved 01.09.203 From <https://peraturan.go.id/files/uu1-1957.pdf>.
23. Ostwald, K., Y. Tajima, and K. Samphantharak, Indonesia's decentralization experiment: Motivations, successes, and unintended consequences. *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, 2016. 33(2): p. 139-156.
24. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 1965 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DAERAH. retrieved 12/11/2023 from <https://peraturan.go.id/files/UU0181965.pdf>.
25. Nurcholis, C. and S.W. Kridasakti, Reconstruction of the local government model based on the concept of the founding fathers and the 1945 constitution juncto the 1945 constitution of the Republic of Indonesia towards modern local government. *Yustisia Jurnal Hukum*, 2018. 7(3): p. 534-568.
26. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH. Retrieved 15.10.2023 from <https://peraturan.go.id/files/uu0051974.pdf>.
27. Aritonang, D.M., Politics of deconcentration for local government: The case of Indonesia. *JL Pol'y and Globalization*, 2016. 55: p. 78.
28. Ranis, G., and Stewart, F. (1994). Decentralisation in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 30(3), 41-72. P45.
29. Krebber, R. and F. de Zwart, *Political Decentralization and Ethnic Conflict in Indonesia*. 2017.
30. Brodjonegoro, B. and S. Asanuma, Regional autonomy and fiscal decentralization in democratic Indonesia. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 2000: p. 111-122.
31. Fitriani, F., B. Hofman, and K. Kaiser\*, Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2005. 41(1): p. 57-79.
32. Choi, N., *Local politics in Indonesia: Pathways to power*. Vol. 38. 2012: Routledge.
33. Smoke, P. (2015). Decentralization in Indonesia. *The European union's Adm Multi Program*. P4.
34. Haug, M., M. Rössler, and A.-T. Grumbliès, Introduction: contesting and reformulating centre–periphery relations in Indonesia, in *Rethinking power relations in Indonesia*. 2016, Routledge. p. 1-25.
35. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH. retrieved 7.06.2023 from <https://peraturan.go.id/files/uu22-1999.pdf>.
36. Sjahrir, B. S., K. Kis-Katos, and G.G. Schulze, Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 2013. 120(2): p. 342-345.
37. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dengan. Retrieved 04/06/2023 From <https://Peraturan.Go.Id/Files/Uu25-1999.Pdf>.
38. Eckardt, S. and A. Shah, Local government organization and finance: Indonesia. *Local governance in developing countries*, 2006: p. 233-274.
39. Nasution, A., The government decentralization program in Indonesia. *Central and Local Government Relations in Asia: Achieving Fiscal Sustainability*, 2017. 601: p. 276-305.
40. Brodjonegoro, B. Indonesian Intergovernmental Transfer in Decentralization Era: the case of general allocation fund. in *International Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries, Asian Tax and Public Policy Program*, Hitotsubashi University, Tokyo. 2001.
41. McCarthy, J.F. and C. Warren, Communities, environments and local governance in Reform Era Indonesia, in *Community, environment and local governance in Indonesia*. 2012, Routledge. p. 1-21.
42. Morrell, E., *Local Agency and Region Building in Indonesia's Periphery: Shifting the Goalposts for Development*. *Asian Journal of Political*

- Science, 2010 :(1)18 .p. 48-68.
43. Bunnell, T., et al., Urban development in a decentralized Indonesia: Two success stories? *Pacific Affairs*, 2013. 86(4): p. 857-876.
44. Shoesmith, D., N. Franklin, and R. Hidayat, Decentralised governance in Indonesia's disadvantaged regions: A Critique of the underperforming model of local governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2020. 39(3): p. 359-380.
45. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Retrieved 18/10/2023 From <https://peraturan.go.id/files/pp38-2007.pdf>.
46. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Retrieved 26.07.2023 From <https://peraturan.go.id/files/pp41-2007.pdf>.
47. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. retrieved 18.11/2023 from <https://peraturan.go.id/id/permendagri-no-57-tahun-2007>
48. Simangunsong, F. and I. Hutasoit, Model of organizational structuring of local government in Indonesia (Case study of organizational structuring in local government of Cianjur Regency, West Java Province). *Pakistan Journal of Social Sciences*, 2018. 15(1): p. 1-12.
49. Iskandar, I., Optimizing CSR Funds as a Source of Funding for Regional Development in Indonesia. *Indonesian Journal of Development Planning*, 2018. 2(2): p. 120-137.
50. Kimura, E., Proliferating provinces :Territorial politics in post-Suharto Indonesia. *South East Asia Research*, 2010. 18(3): p. 415-449.
51. Talitha, T., T. Firman, and D. Hudalah, Welcoming two decades of decentralization in Indonesia: a regional development perspective. *Territory, Politics, Governance*, 2020. 8(5): p. 690-708.
52. Jumroh, (2017). Observing the act no 23/2014 on regional government: between decentralization and public service delivery. *International Journal of Economic Research*. 14 (15). 311-318.
53. Indonesia (IDN) Administrative Boundary Common Operational Database (COD-AB). Retrieved 10/12/2023 from <https://data.humdata.org/dataset/cod-ab-idn>. ?
54. Eilenberg, M., Nested sovereignties: Autonomy and authority in the Indonesian borderlands, in *Rethinking Power Relations in Indonesia*. 2016, Routledge. p. 80-95.
55. Pierskalla, J. H., Splitting the difference? The politics of district creation in Indonesia. *Comparative Politics*, 2016. 48(2): p. 249-268.
56. Jäger, K., Redrawing borders and reshaping marginality in North Maluku ,in *Rethinking Power Relations in Indonesia*. 2016, Routledge. p. 96-113.
57. Firman, T. Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. in *Review of Urban and Regional Development Studies: Journal of the Applied Regional Science Conference*. 2009. Wiley Online Library.
58. Sjahrir, B.S., K. Kis-Katos, and G.G. Schulze, Administrative overspending in Indonesian districts: The role of local politics. *World Development*, 2014. 59: p. 166-183.







گزیده سیاستی

تکثیر قلمرویی در کشور اندونزی از سال ۱۹۹۹ و در نتیجه سیاست‌های تمرکززدایی اداری-مالی و نیز اصلاحات نظام انتخاباتی و حزبی شدت گرفته است. تجربه اندونزی نشان می‌دهد که تکه‌تکه شدن قلمرویی سبب افزایش فشار بر بودجه دولت می‌شود. همچنین صرف ایجاد واحدهای سیاسی جدید و کوچکتر کردن آنها نمی‌تواند منجر به توسعه پایدار شود. در مقابل تکثیر قلمرویی خود می‌تواند مانع از توسعه محلی و منطقه‌ای شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir