

# 「雙重功能」再現？

## 佐科威時期印尼文武關係與政治發展\*

顏永銘\*\*

### 摘 要

2024年印尼總統選舉，由具軍方背景的普拉伯沃（Prabowo Subianto）勝出；2025年3月印尼國會通過《2004年國民軍法》修正案，放寬軍職人員擔任文職職位之限制。這些發展凸顯印尼文武關係在新興民主體制下所持續扮演的關鍵角色。自1998年民主轉型以來，印尼雖建立基本文人控制安排，軍方影響力受到節制，然近年發展顯示文武權力平衡的微妙變化，引發對民主鞏固與制度穩定的質疑。本文以 Kuehn & Croissant (2023) 所提出的文人控制模型為理論架構，檢視民主轉型以來印尼文武關係的脈動，有鑑於佐科威（Joko Widodo）總統任內文武關係所呈現的矛盾訊號，本文特別聚焦此一具有驗證理論潛力的代表性時期。研究發現，除國防與軍事組織面向停滯外，菁英甄補、公共政策與內部安全面向皆呈現不同程度的退化。此發展與執政菁英政治考量、市民社會力量相對薄弱、國內安全威脅重新浮現以及軍方致力維繫其部門利益相關。本文指出，軍方影響力的持續滲透與成長，對印尼民主鞏固構成實質挑戰。

關鍵詞：文武關係、雙重功能、文人控制、內部安全、領土指揮部

---

\* DOI:10.6166/TJPS.202512\_(106).0004

本文為作者國科會 114 年度專題研究計畫「武裝部隊與人權保障：開發中世界與東南亞」（114-2410-H-029-026-MY2）部分研究成果。本文撰寫過程中，承蒙萬隆天主教大學國際關係學系講師季安迪（Kartasmita, Giandi）協助蒐集資訊並提供建議，特此致謝。作者同時感謝期刊匿名審查人以及編輯委員會對本文所提供的專業修改建議。本文若有錯誤，皆為作者之責任。

\*\*東海大學政治學系教授，E-mail: yyen76@thu.edu.tw。

收稿日期：113 年 9 月 21 日；通過日期：114 年 9 月 22 日

## 壹、緒論

2025年3月20日，印尼國會通過《印尼國民軍法》<sup>1</sup>修正案，同意將現役軍職人員可任職之文職機構數量增加到十五個，以及擴充非戰爭軍事行動（military operations other than war）範疇。國會議長馬哈拉尼（Puan Maharani）表示，此次修法基於民主原則，重視文人至上（civilian supremacy）與人權（Kusuma, 2025）。然而學生組織與民間團體對修法表達強烈抗議，憂慮此舉為「新秩序」重臨的序幕，將嚴重威脅印尼民主（Teresia, 2025）。事實上，當2024年總統大選普拉伯沃（Prabowo Subianto）勝出之際，印尼公民社會即出現類似的關切。一位與威權遺緒關係密切，並因而不光榮退伍的軍方將領，以國防部長之身分贏得印尼總統大位，對多數印尼公民團體而言，意味著1998年以降改革時期（reformasi）的終結。

自1998年蘇哈托（Suharto）總統下台以來，印尼被視為東南亞地區民主轉型相對成功的國家。歷經多次選舉、政權更替與公民自由的穩步開展，印尼在制度民主的進展有目共睹。然近期有觀察指出，印尼雖然未出現明顯的民主崩壞，但在實踐上卻面臨嚴重挑戰，如法治薄弱、言論自由空間受限與權力監督機制失靈等問題（Freedom House, 2023; Mujani & Liddle, 2021）。尤其在佐科威（Joko Widodo）政府任內，文官體系功能弱化與安全機構角色擴張，更引發學界對民主鞏固前景的質疑。

在這波對印尼民主「品質下滑」的反思中，既有研究多聚焦於貪腐（Tambunan, 2023）、政治家族與朝代化（Kenawas, 2023）、宗教分裂與動員（Aspinall & Mietzner, 2019）、政黨制度劣化（Mietzner, 2018）等面向。相對而言，與威權體制關係密切的印尼國民軍（Tentara Nasional Indonesia, TNI）在晚近政治變動中的角色與影響，卻較少受到系統性分析。在民主化初期頗受關注的文武關係，在十餘年後似已不再值得憂慮；2014年佐科威當選總統，更被視為印尼進入民主鞏固的重要象徵。然而正是在佐科威執

---

<sup>1</sup> 《印尼國民軍法》正式名稱為《2004年第34號印尼國民軍法》，以下為行文方便需要，將交替使用這兩種描述方式。

政期間，印尼軍方又回到舞台中，扮演低調卻積極的政治角色。

上述的發展，反映出印尼政治研究一個亟待補強的面向：文武關係與民主鞏固。時至今日，印尼軍方是否真正退出政治？抑或仍維持其組織利益與政策影響力？上述問題仍未有充分的解答。本文認為，印尼的文武關係發展及其對民主鞏固的影響，亟需重新評估。具體的研究問題包括三個部分，首先，自 1998 年民主轉型以來，印尼文人菁英對軍方的控制機制是否持續深化？其次，佐科威政府期間，印尼文武關係在制度與實踐層面是否出現倒退現象？第三、影響文人控制發展的主要因素為何？是否與政治菁英互動、安全威脅、市民社會或軍方遺緒相關？為回應上述問題，本文將採用 Kuehn & Croissant (2023) 所提出的「文人控制模型」，評估文武關係的制度化程度，並結合其所考量之影響因子，探討印尼文武關係的脈動。本研究企圖補足印尼文武關係研究缺乏系統性更新的不足，分析焦點將聚焦佐科威總統主政期間，希冀藉此個案分析，增進學界對於民主化與文武關係互動的理解。本文第二節將對於文武關係與政治發展在東南亞的相關文獻進行檢視，第三節對印尼文武關係發展之歷史脈絡提出簡短回顧，第四節盤點 1998 年民主轉型後安全部門改革的實踐，第五節將聚焦佐科威總統執政時期，分析文人控制重要面向在此期間的變化。第六節結論將彙整本研究發現，以及進行理論省思。

## 貳、文武關係與政治體制

在曾經歷軍事統治的國家，文武關係在政體變遷與體制鞏固過程中扮演關鍵角色。無論是朝民主體制發展，或轉換成另外的威權統治形態，曾經掌有政治權力的經驗，將深刻形塑武裝力量的偏好與認知，並影響政體變遷的方向與模式。不過，多數人的目光往往集中於軍事政變 (coup d'état) 或軍政府瓦解的戲劇性發展；相較之下，政變未遂的政治衝擊，或退出第一線政治舞台的軍隊角色不易引發關注。對於第三波民主化社會來說，此種「政變主義謬誤」(the fallacy of coup-ism)，將忽視軍隊以非奪權方式，弱化民主品質之可能性。

學界對於文武關係的研究傳統，長期受到杭亭頓 (Samuel Huntington)

的影響，他提出「文人控制－軍事專業主義」框架，強調文人如何控制軍方，以確保民主穩定（陳佩修，2009；Brooks, 2019; Huntington, 1981）。杭亭頓區分「主觀文人控制」與「客觀文人控制」，前者意指非軍事菁英將軍方「文人化」，控制軍隊成為政府的一部分；後者則強調軍方保持其專業領域的自主性，同時避免干預政治活動。然而，這一框架在新興國家的適用性不無疑問，對開發中世界而言，文武關係最突出的特徵乃禁衛軍主義（*praetorianism*），亦即軍方使用或威脅使用武力，成為政治體系中主宰或決定性力量（Nordlinger, 1977, p. 2）。軍方龐大的影響力能否在民主轉型後順利消解並非理所當然的發展，在許多情況下，軍方在民主轉型後仍掌握相當政治與經濟資源，可影響甚至操控政府決策。

杭亭頓在檢視第三波民主化與文武關係時指出，軍事政權下台與文武關係和諧是威權體制民主轉型的前提要件，而「第三波」新興民主國家所面臨各項轉型挑戰中，處理最為成功者乃文武關係（Huntington, 1995）。即便尚未達到理想狀態，但軍方與文人領袖對於「客觀文人控制」（*objective civilian control*）的共識，以及專業主義（*professionalism*）理念的擴散，促成了良性的文武關係發展。

在概念上，文人控制與民主政體之間具有相互形構的特質。對於軍事威權政體而言，文人控制是民主轉型的必要條件；轉型後運作良好的民主制度，乃有效文人控制的充分條件，而後者又可促進民主鞏固的實現。概念上的高度交疊，某種程度上解釋了此一研究領域缺乏理論共識的現象（Kuehn & Croissant, 2023, p. 37）。更具體來說，理解文武關係的核心概念究竟為何，長期以來學界面臨尋求共識的挑戰。Feaver (1999, pp. 218-220) 承認依據政變事件（發生與否）建立虛擬變數的概念設計過於狹隘，然其他替代概念如軍事影響（*military influence*），軍文摩擦（*civil-military friction*）或軍事服從（*military compliance*），也都存在程度不一的缺失。舉例來說，Alfred Stepan (1988, pp. 94-97) 對於巴西與拉美文武關係的討論，特別強調軍事統治遺緒將令軍隊具有特殊的組織自主性，並對於政體發展的動態產生深遠影響。其所提出的軍方制度特權（*prerogatives*）涵蓋 11 個面向，但其觀察編碼在敏銳度上則差強人意。最後，杭亭頓的「主觀文人控制」與「客觀文人控制」固然影響深遠，但概念中隱含的規範性色彩，亦限制其

普遍性適用的潛力。

對於文人控制概念進行大規模系統分析的企圖，在 Kuehn & Croissant (2023) 研究中得到具體進展。渠等建構一分析新興民主國家文武關係的分析架構，論證文人控制之成因與影響。此一制度傾向濃厚的框架將文人控制區分成菁英甄補 (elite recruitment)，公共政策 (public policy)，內部安全 (internal security)，國防 (national defense) 以及軍事組織 (military organization) 五大部分，並發展細項概念以及觀察指標 (參見表 1)。

**表 1**  
文人控制的領域與指標

領 域	面 向	指 標
青 英 甄 補	公 職 競 爭	軍方人員保留代表
		軍方對政治競爭規則的權威
	政 治 參 與	現役軍官參與資格
		軍方對政府組成與解組的否決權
公 共 政 策	政 策 制 定	軍方在預算過程的影響力
		軍方在公共政策制定過程的權威
	政 策 執 行	軍方對於公共行政之權威
內 部 安 全	政 策 制 定	軍方對內部安全政策制定之權威
	掌 控 安 全 部 門	軍方與警察 / 安全部門的分立狀態
		文人對於軍方內部安全作業的監督
國 防	政 策 制 定	文人對於國防政策制定的權威
	政 策 執 行	文人對於軍方活動的監督
軍 事 組 織	政 策 制 定	文人對於軍方軟、硬體決策之權威
	政 策 執 行	軍方遵從文人對軟硬體決策的監督

資料來源：Routes to Reform: Civil-military Relations and Democracy in the Third Wave (pp. 29-31), by D. Kuehn & A. Croissant, 2023, Oxford University Press.

在文人控制的成因上，Kuehn & Croissant 結合制度與結構觀點，主張文人控制乃文人菁英與軍方間涉及決策權力的政治角力，其受到三組條件，共十一項變數影響：初始條件，文人議價能力 (bargaining power) 以及軍方議價能力 (各項變數與理論預期請參見表 2)。依此邏輯，文武關係演變並不必然以客觀文人控制作為標的，不同的利害行為者基於環境限制，將採取策略以追求利益極大化。而初始條件所指涉的轉型前威權體制

樣態，以及禁衛軍遺緒，也將對博奕過程的相對立場帶來影響。整體來說，民主轉型後的文武關係，是在一連續光譜中持續變動，當某一社會文人控制程度越低時，其民主體制存續將面臨的巨大挑戰。Kuehn & Croissant 的大規模量化分析顯示，新興民主國家在文人控制上的進展，多集中在公共政策以及菁英甄補兩個面向，對於國防與軍事組織的掌控則相對進展有限。而在文人控制的成因上，兩項初始條件變數對於文人控制（整體指標）影響有限。其次，在文人議價能力變數中，市民社會強度是有助於文人控制的最重要因素。最後，在軍方議價能力變數中，經濟發展具有最強的解釋力，且其影響力在文人控制的五個構成面向中均具有統計顯著性（Kuehn & Croissant, 2023, pp. 91-92）。<sup>2</sup>

**表 2**  
影響文人控制的因素

類 型	變 數	理 論 預 期
初 始 條 件	先前威權政體類型	具有強大軍事影響傳統的社會，文人菁英比較不容易建立文人控制
	軍方對轉型的控制	軍方在轉型過程中影響力越大，其所保留的自主性與特權將越高
文人議價能力	民主體系制度化程度	民主制度化程度越高，將提升政治領袖應對軍方的權威
	市民社會強度	活躍的公民社會與政治組織可強化對於軍方的約制（「公共控制」補充「文人控制」）
	國際支持	西方國家與國際組織的支持有助於文人控制的實現
軍方議價能力	安全威脅	面臨安全威脅將降低文人菁英積極控制軍方的意願與能力
	經濟發展	現代化將降低壓迫作為政治競爭工具之重要性，並弱化軍方對文人的議價能力
	社會經濟不平等	經濟不平等程度越高的社會，政府仰賴軍方保護以應對群眾抗爭的可能性越高
	菁英衝突	若政治菁英間存在激烈的衝突，則軍方影響力將因其在政爭中的關鍵角色而提升
	大眾不滿	公民對既有政治體制的支持程度越低，將提升軍方對於文人菁英的議價能力

資料來源：Routes to Reform: Civil-military Relations and Democracy in the Third Wave (pp. 42-49), by D. Kuehn & A. Croissant, 2023, Oxford University Press.

<sup>2</sup> 在此須說明的是，Kuehn & Croissant (2023) 不僅探討文人控制之成因，亦檢視其對於民主鞏固之影響。該書第五章的量化分析，文人控制程度越高，民主崩潰發生的機率越低。

學界對印尼文武關係的發展看法不一，部分學者持樂觀態度，認為自 1998 年以來印尼文人控制持續強化。如 Alagappa (2001) 認為亞洲整體趨勢為軍事影響力下降，文人控制逐步鞏固。Croissant (2015) 的比較分析指出，印尼是東南亞文武關係轉型最為成功的個案。<sup>3</sup> Haripin 等人(2023)則指出，儘管國防部出現更多軍職背景官員，制度安排仍對文人控制有利，避免軍方過度擴權。然而，也有學者對此持悲觀看法。Honna (2019) 檢視了尤多諾總統與佐科威總統初期的軍事政治，發現有助於民主發展的政治穩定並非起源於文人控制的提升，而是軍方為確保其特權與利益而採取的政治妥協。Ng & Kurniawan (2024) 認為國會對軍方採取合作性監督雖有助穩定文武關係，但也削弱監督實質效果。此外，軍方透過經濟資源與政治連結維持其影響力，顯示文人控制仍存在結構性弱點 (Chambers & Waitookiat, 2017)。

Kosandi & Wahono (2020) 曾以自由主義、現實主義與文化論的架構對印尼文武關係文獻進行分類，前述的樂觀見解基本上屬於自由主義的陣營。<sup>4</sup> 另一方面，悲觀論點相當程度建立在現實主義假設上。現實主義觀點強調軍方以理性行動者身分維護自身利益，並不受限於文人控制典範，積極介入政治活動，尋求民主規則下的共存之道 (Kosandi & Wahono, 2020, p. 229)。例如 Chambers & Waitookiat (2017) 提出「卡其資本」(khaki capital) 概念，指出東南亞軍隊透過軍事企業與非正式收入建立資源優勢，在缺乏有效監督下，這些資源可能對民主鞏固造成威脅 (Chambers & Waitookiat, 2017, p. 328)。<sup>5</sup> 印尼軍方即透過國防預算分配、政策影響力與商業關係，在政治結構中持盈保泰。現實主義的另一觀點，則是著眼於文人政治菁英

<sup>3</sup> 依此邏輯，軍事威權政體在民主化後應採取安全部門改革 (Security sector reform, SSR)，針對整個安全部門進行全面改造，以使其能服膺民主規範與善良治理原則，同時也透過各種手段強化對於安全機構的民主監督，以落實文人控制理想 (Marzuki, 2019)。

<sup>4</sup> 須指出的是，Kosandi & Wahono 所列舉的自由主義文獻多為文武關係的一般性的理論 (general theory)，而非專注於印尼或東南亞地區的實證研究。其特別提到的 Beeson (2008) 或 Heiduk (2011)，嚴格來說也都不屬於自由主義的觀點。

<sup>5</sup> Chambers & Waitookiat 梳理了六種文武關係類型，並指出類型差異將影響該國對於「卡其資本」的文人控制樣態，其中「民主—競爭」型文武連結，將對於「卡其資本」有最佳的控制力 (Chambers & Waitookiat, 2017, p. 29)。然而該書所檢視的東南亞個案，幾乎沒有一個國家屬於「民主—競爭」型文武關係。

的自利行爲。Mietzner (2018) 由文人政治領袖創建維繫執政聯盟角度，分析軍方政治影響力的消長。新興民主國家由於政黨體系混亂，國會制度缺陷或社會高度分歧的特徵，對執政菁英建立有效聯盟形成重大挑戰。在此情況下，轉型前扮演重要角色的軍方成爲可能的結盟對象。透過提供政治支持，軍方可要求文人領袖釋放利益或做出讓步。依此架構，軍方的政治地位以及安全部門改革的進程，將取決於總統維持其執政聯盟穩定之能力。當總統無法有效進行治理，或感受其地位不穩時，尋求軍方的支持將成爲可能選項。Mietzner (2016) 對哈比比 (Bacharuddin Jusuf Habibie) 到佐科威總統案例分析，支持了上述解釋。

近年來研究的另一特徵，則由制度與行爲者互動的觀點切入。如 Haripin 等人對於印尼國防部人事與組織的研究發現，佐科威政府任命軍方背景人士出任國防部長，以及國防部內軍職人員比例上升，對文人控制國防領域決策帶來不利影響，但正式的制度安排對於這些「準文職」防長構成一定的約制效果，防止文人控制弱化 (Haripin et al., 2023)。Ng & Kurniawan (2024) 則是由國會監督的角色，來分析印尼民主轉型後文武關係的特徵。兩位作者認爲在三種國會監督型態 (侵入性、回應性與合作性) 中，印尼國會屬於最後一種，此種監督方式使得印尼國會得以與軍方維持和諧關係，同時確保相關資訊的取得。該文指出印尼國會之所以採取合作性監督途徑，其背後緣由包括國會自身在制度能力的不足，行政部門對於國防事務的主導以及軍方仍享有的自主空間等。因此，儘管合作性監督有助於維持文武關係之穩定，但亦存在難以有效監督軍隊的負面影響。上述兩篇文章皆處理了佐科威政府時期的文武關係動態，也認爲印尼的文人控制情況尚稱穩定。不過前一篇 (Haripin et al., 2023) 的主要問題，在於其所討論的制度安排，係與「新秩序」時期進行比較，而非民主轉型後制度改革之落實與維繫，這樣的對照框架，自然會呈現出比較樂觀的判斷。另一方面，合作性監督本身即有前後矛盾之感；在概念上，合作性監督究竟是反映國會作爲憲政機關的立場，抑或反映了國會內政黨結構對於行政部門的支持？Ng & Kurniawan (2024) 對此並未加以釐清。

整體而言，關於印尼文武關係的既有研究，大體未曾超出 Kuehn & Croissant (2023) 所建構的理論框架。雖然相關研究關注不同面向，如國會

監督可視為文人議價能力的體現、準文職國防部長則牽涉軍事組織特徵與國防領域、「卡其資本主義」則反映軍方在資源掌控的議價能力，但這些討論大多仍可納入該模型所提出的分析範疇之中。上述研究對印尼文人控制的評價不盡一致，一方面反映單一變項分析可能導致觀察偏差，另一方面亦凸顯學界對佐科威執政時期文武關係缺乏系統性與整體性評估。

印尼文武關係研究的另一個問題在於時間向度涵蓋不足。例如 Marzuki (2019) 對印尼安全部門改革的分析，且不論「安全部門改革」與「文人控制」概念上可否一概而論，其時間涵蓋範圍僅及佐科威總統第一任期部分時段，對之後的發展缺乏討論。又如 Kuehn & Croissant 所建構之資料庫雖納入印尼個案，然涵蓋時段止於 2010 年，對尤多諾 (Susilo Bambang Yudhoyono) 總統第二任期以降之文武關係變化並無著墨。多數研究聚焦於 1998~2010 年間的軍事改革，對近年變化與佐科威政府施政的系統性分析仍顯不足。本文嘗試填補此一缺口，透過 Kuehn & Croissant 所提出的文人控制模型，從制度面與實踐面出發，檢視佐科威時期文人控制在各面向的變化，並釐清造成改變的可能因素。本文以為，唯有深入理解文人控制不同面向的實際發展，才能全面評估印尼文武關係對民主制度所構成的挑戰。

本文為檢視印尼文武關係的個案研究，分析焦點時段為佐科威總統時期。在觀察指標上，下文分析將參考 Kuehn & Croissant 模型的概念框架，檢視菁英甄補、公共政策、內部安全、國防決策與軍事組織等面向的發展與變化。在解釋變項上，本文則聚焦於文人控制模型中「文人議價能力」與「軍人議價能力」兩組因素，前者包含政治菁英聯盟組成、市民社會強度與國際支持；後者則涉及軍方組織資源、社會聲望與安全威脅。本文在研究設計依循質性個案研究途徑，以制度與行為者互動之關鍵事件為觀察重心，並參考相關的描述性統計數據做為佐證，透過文本分析與過程追蹤法，檢視民主轉型後文武關係的動態。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Kuehn & Croissant 透過量化分析方式驗證其理論主張，在依變數方面，渠等透過將文人控制各面向判讀編碼，建立等距型態文人控制指標 (civilian control index)。而在自變數部分，也分別採取等距、等級或虛擬觀察指標。雖然上述操作化指標有其價值，但本文所關注者為單一國家的特定時段，難以依循 Kuehn & Croissant 的量化設計。

## 參、印尼文武關係的歷史回顧

印尼武裝部隊 (*Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ABRI*) 誕生於二戰期間日本佔領下所協助建立的地方武裝，有鑑於印尼複雜的社會結構，以及艱困的獨立過程，印尼武裝部隊成為新生共和國中不可或缺的重要行為者。獨立初期運作不良的議會民主政治，以及地方分離主義的武裝叛亂，使蘇卡諾 (Sukarno) 總統在 1957 年頒布戒嚴令，軍方力量得以合法擴張。經濟上，軍方取得大量因國有化政策而遭徵收的荷蘭與外國產業，大幅強化其經濟基礎 (Marzuki 2019, p. 35)。另一方面，由於蘇卡諾總統以「指導民主」取代議會民主，軍方取代了各政黨在地方的政治角色，領土指揮部 (territorial military command) 的擴張，讓軍方建立廣泛的地方連結網路，這讓軍方可以監控各地區的民間活動，落實其「與人民整合起來」的願景 (Crouch, 1978, p. 222)。對軍方領導階層來說，前述的歷史脈絡深刻形塑渠等對文武關係的想像。1958 年，陸軍參謀長納蘇遜 (Nasution) 提出「中道」(*jalan tengah*) 概念，主張印尼軍隊既不應置身權力中心，成為國家主宰；也不應只是政府的工具 (Harpin et al., 2021)。根據這樣的理念，軍方支持其成員以個人身分參與公共事務，促進社會發展。

從文武關係角度來看，1965 年的「930」事件，反映出蘇卡諾總統與軍方之間的權力競逐，前者透過扶持印尼共產黨牽制印尼軍方勢力膨脹的策略弄巧成拙，導致軍方高階將領遭綁架殺害。蘇哈托 (Suharto) 將軍弭平「政變」，並對印尼共產黨與左翼人士展開大規模肅清行動。蘇哈托固然是「930」事件的最大得益者，但「新秩序」起初並非個人式威權體制 (personalist autocracy)，而更類似軍事執政團 (junta) 的軍事統治 (Slater, 2010, p. 146)。軍方的勢力在「新秩序」初期迅速擴張，1965 年 10 月建立安全暨秩序恢復任務指揮部 (*Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, Kopkamtib*)，讓軍方得以進行日常性的政治與思想監控，清除共黨餘孽，並預防其可能帶來的道德與心理衝擊 (Tanter, 1989)。除此之外，蘇哈托在 1966 年組建了幕僚委員會 (*Staf pribadi, SPRI*)，由 12 位資深軍

官參與，其分工對應政府不同部門執掌，負責成員顯然享有決策權力。<sup>7</sup> 對軍方領導來說，「新秩序」下軍人所扮演的角色已遠超過「中道」概念所描繪的輪廓，為伺應環境變遷，印尼陸軍在 1966 年 4 月的一場研討會中，正式提出「雙重功能」(Dwifungsi) 原則，強調軍方有義務滿足人民對軍方的依賴。除安全領域外，軍方還應承擔民事領域的工作，促進印尼社會發展繁榮。軍方在非安全領域的角色，不再只是個別成員的參與，而是軍隊整個機構的系統性投入 (Harpin et al., 2021)。「雙重功能」作為「新秩序」的指導性意識形態，證成了印尼統治機制的軍事化。1978 年，人民協商會議 (MPR) 正式承認「雙重功能」，並於 1982 年通過立法，主張雙重功能為印尼武裝部隊的「永恆權利」(permanent right) 之一 (Leifer, 1995)。在「雙重功能」指引下，印尼武裝部隊在人事、資源與運作上都大幅擴充，成為威權統治體系中不可或缺的元素。

儘管「新秩序」初期反映出鮮明的軍事統治特徵，但其後續發展逐漸朝向個人式威權統治的方向移動 (Slater, 2010)。首先，蘇哈托在軍方的地位並非穩固，他仍必須尋求其他行為者的合作與支持，這也解釋了為何除遭禁的印尼共產黨與馬斯有美黨 (Masyumi) 外，印尼的政黨與議會制度依然存續。此外，蘇哈托積極扶持從業集團黨 (Golkar) 作為平衡軍方的另一支柱，藉操作軍方與從業集團黨間的競爭，蘇哈托逐漸將決策權力收歸己身，並讓軍方成為從屬於威權領袖的執行工具。舉例來說，1978 年從業集團黨的代表大會，決議現役軍官以後不可擔任黨幹部，而省與區域層級軍事指揮官，也不再自然成為從業集團黨在該地區監督理事會的主席 (Suryadinata, 1989, pp. 99-100)。儘管現役與退役軍方人士依然掌握大多數政治職位，但其影響力持續下降。印尼武裝部隊一位准將 1995 年接受訪談時指出：「軍方已不再重要，它已不再涉入決策……武裝部隊應當要糾正政府，但現在它什麼都不能做……」(Aspinall, 2015, p. 54)。軍方的不滿情緒，顯示「新秩序」體制在屬性上的重大改變，軍方在制度上依然保有優越位置，但其實質影響力在 1990 年代後受到相當限制，甚至感到自主性遭

<sup>7</sup> 此一機構於 1968 年因民間與學生團體的反對而取消，但相關成員對於政策的影響力並未消失 (Slater, 2010)。

受威脅 (Honna, 2003)。1998 年 3 月，蘇哈托任命普拉伯沃 (當時為其女婿) 擔任為戰略後備指揮部 (*Komando Cadangan Strategis Angkatan Darat*, Kostrad) 指揮官，分化印尼武裝部隊的意圖不言可喻。對不滿蘇哈托的軍方菁英而言，「雙重功能」精神已失，軍方內部派系對立的情況，也讓不滿者開始反思捍衛蘇哈托政權之必要。1998 年 5 月雅加達暴動，印尼國家人權委員會 (*Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Komnas HAM) 六年後所進行的調查指出，普拉伯沃涉嫌引發騷亂，營造武裝部隊指揮官韋蘭托 (Wiranto) 將軍無能的形象，以謀誘發戒嚴令並奪取政權 (Sijabat, 2004)。另一方面，改革派軍官則與民間勢力接觸，尋求讓蘇哈托下野之可能性 (Friend, 2005, p. 331)。儘管不喜副總統哈比比，韋蘭托將軍最後同意，哈比比接任總統「合乎憲法」(constitutional)，這意味著「新秩序」時代的結束，但並非軍事政權的瓦解，而是蘇哈托個人獨裁體制的終結。

## 肆、1998 年民主轉型與文武關係變革

雖然「新秩序」在後期呈現出強烈的個人主義特徵，但印尼武裝部隊作為威權體制的重要支柱，以及壓迫性作為的執行者，無法迴避民間社會要求改革的強大壓力。有關印尼改革時期社會政治發展的研究，多將蘇哈托下台後的革新工作區分成三個階段 (戴維信，2019；顏永銘，2022)，包括最初的積極變革，中期面臨到諸多挑戰與阻礙，乃至於之後的改革停滯期。在文武關係文獻中，Kuehn & Croissant (2023) 在其對印尼的個案整理，則區分成三個時間段 (1999~2000 年，2001~2004 年，2005~2010 年)，然其判斷不同於上述「改革—挑戰—停滯」觀點，而是認為文人控制的程度隨時間開展而穩定上升。類似的觀點還包括前軍方發言人亞尼 (Ahmad Yani Basuki)，他曾表示軍方在 1998~2007 年期間完成了 31 項內部變革，體現了對改革的堅定承諾 (Honna, 2017, p. 305)。

大體而言，民主轉型的軍事改革目標涵蓋軍方退出非安全領域工作，軍方退出政黨政治與國會，軍方退出商業活動與接受文人領導等事項。安全部門改革文獻進一步區分成兩個階段的改革議程，第一階段著重於拆解威權體制舊有權力結構，建立扮演監督角色之文人機構，改變指揮體

系以及強化國會權力。第二階段則聚焦於國家機構與民間社會的能力建構 (capacity building)，以落實文人控制 (Marzuki, 2019, pp. 35-36)。然必須指出的是，印尼的軍事改革，除法制結構層面的調整外，軍隊領導高層在民主轉型之際，也對「雙重功能」典範進行反思。1998 年 9 月，國防部長暨武裝部隊指揮官韋蘭托將軍召開軍事改革研討會，承認「新秩序」時期軍方犯下諸多人權侵害行為，並提出取代「雙重功能」的改革議程，稱之為「新典範」(Paradigm Baru)。其主要內容包括軍方從政治前線脫離；軍方角色由掌控政治轉換為影響政治；軍方涉入政治的方式從直接調整為間接；最後，軍方必須與其他國家部門分享權力，共同決策 (Araf, 2007)。從學理的角度來看，新典範的意識形態與客觀文人控制依然存有落差，軍方支持民主轉型，但並未同意成為單純接受文人政治領袖指揮的國家工具。軍方菁英認為武裝部隊無須在政治過程中站在第一線，但也不是「返回軍營」，不問世事。在「捍衛國家」的原則下，軍隊的角色依然不可或缺。

在軍隊去政治化工作上，首要課題就是排除現役軍人從事政治工作。印尼軍方於國會的保留席次從 1997 年的 75 席，降到 1999 年的 38 席，並規劃於 2009 年時歸零。不過在 2002 年，印尼憲法第四修正案通過，排除了軍方在「人民協商會議」(Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) 的指定席次 (同時也恢復了軍人的投票權利) (Butt & Lindsey, 2022, p. 25)。在行政部門，「新秩序」時期內閣中有兩個保留給軍方主持的部會，國家安全協調機構 (Coordinative Body for National Stability) 以及國內事務部政治社會總監 (Directorate of Socio-Politics of the Ministry of Domestic Affairs)，這兩個機構在 1999 年遭裁撤。而在數量上，蘇哈托時代軍官占內閣成員比重曾高達 30%~40%，民主轉型後，歷任總統均降低軍人擔任閣員的情況。2004 年通過的《印尼國民軍法》第 47 條第 1 款，規定現役軍人只有在辭職或退伍的情況下方可擔任文職工作；該條第 2 款的例外情況，則限縮在十項職務。<sup>8</sup> 1999 年 10 月，瓦希德 (Abdurrahman Wahid) 總統任命蘇達索諾

<sup>8</sup> 現役軍人可擔任首長的機構為政治、法律和安全事務協調部，國防部，總統軍事幕僚，國家情報機構，國家訊號機構，國家韌性機構，國家防衛理事會，國家搜救機構，國家反毒機構以及最高法院。2025 年 3 月《印尼武裝部隊法》修正，新增加了五個部會 / 機構，包括國家邊境管理機構，災難管理機構，反恐機構，海事安全機構以及檢察總長辦公室。

(Juwono Sudarsono) 出任國防部長，創下文人擔任此一職位的先例，也反映當時印尼民間社會，國際輿論與多數政治菁英之強烈期待。不過，有關國民軍與國防部之間的關係上，進展仍屬有限。「總統－國防部－國民軍」的指揮關係始終未能確立，而印尼國民軍內部亦不乏爭取自主的聲音。

文人控制的另一個重要面向乃內部安全事務的分工。首先，印尼軍方在威權統治時期壟斷內部安全運作，警察機構自 1962 年起即在體制上附屬於印尼武裝部隊。1998 年軍方領導人韋蘭托將軍在各界壓力下，決定推動軍警分離工作。1999 年初，人民協商會議通過《VI/MPR/2000 號關於印尼共和國國家軍隊與警察分離之決議》，完成法律程序。<sup>9</sup> 在 2000 年所通過的第二次憲法修正中，新增憲法第 30 條第 3 款與第 4 款，分別規範軍隊以及警察的職掌，前者職司防衛、保護與維持國家主權，後者的工作，則為依法在人民中保障安全與秩序 (Asian Human Rights Commission, 2003)。其他反映軍方脫離政治活動的重要發展，還包括 1999 年解散各軍種的社會政治辦公室 (socio-political office)，以及切斷軍方與從業集團黨之間的組織性連結等。在「新秩序」時期，印尼軍方從中央到地方，建立了平行的組織架構，並與從業集團黨密切合作，深刻介入不同層級的政治活動，這樣的角色在 1999 年相關的改革後遭到放棄，軍方並於 1999 年大選時，承諾在政黨間的中立地位 (Bhakti et al., 2009)。儘管如此，軍隊的社會政治角色，仍因領土指揮部體制而持續存在。

從歷史角度來看，印尼軍方的領土指揮部體制反映了印尼獨立戰爭時期的遺緒，亦即軍隊在緊急狀態下代行政府功能。依此邏輯，軍方領土指揮部門的主要職能，在於管理運用各地區的國家資源支持防衛工作 (Widjojo, 2007)。在「新秩序」時期，領土指揮部乃威權統治的重要工具，也因此其存廢在民主轉型時期引發熱烈爭辯。瓦希德總統上任初期曾思考過領土指揮部之改革，但在感受到軍方牴觸情緒下迅速放棄。甚至在「911」事件後全球反恐浪潮的影響下，領土指揮部的角色得到政治與軍事菁英的進一步重視。

---

<sup>9</sup> 「印尼武裝部隊」(ABRI) 也於此時改名為「印尼國民軍」(TNI)，此一舉措被視為文武關係改革的象徵之一 (Solihah et al., 2019)。

而從印尼軍方內部進行觀察，可知其對領土指揮部的改革充缺乏政治意志，即便是「改革派」軍官內部意見也不一致。曾企圖推動領土指揮體制改革的維拉哈迪庫 (Agus Wirahadikusumah) 將軍在同僚排擠下難以為繼 (Mietzner, 2006)。另一位改革派軍官阿古斯 (Agus Widjojo) 則認為重點不在於廢除領土指揮部，而是如何界定其角色與權威；不過阿古斯在 2001 年脫離軍職，出任人民協商會議副議長，因而不對改革具有直接影響力。最後，2004 年出任總統的尤多諾顯然無意廢除領土指揮部體系。

前述軍事改革的制度化，體現在重要的立法工作上，這包括 2000 年的第二次憲法修正案，《2002 年第 2 號警察法》，《2002 年第 3 號國防法》，以及《2004 年第 34 號印尼國民軍法》等。這些立法除涵蓋上述的改革事項，尚包括軍事企業改革的法源基礎。根據《2004 年第 34 號印尼國民軍法》第 76 條，政府須在五年內接管 (take over) 所有軍方 (直接或間接) 擁有或營運的商業活動。該法亦明確揭示，職業軍人不得從事商業活動。類似的規範亦出現於《2003 年第 2 號關於國家警察紀律之政府命令》，禁止國家警察從事商業活動。軍事企業改革是文人控制的重要關鍵，武裝力量一旦擁有獨立於國家預算之外的財源，將強化其面對文人政府的自主性，顯非民主國家常態。「新秩序」時期，軍方在介入經濟活動上享有制度特權，這樣的優勢在民主轉型後面臨強烈挑戰。《印尼國民軍法》通過後，尤多諾政府宣示將落實改革，軍方領袖亦表示不會抗拒。然事實上相關部門均消極以對。文人出身的國防部長蘇達索諾表示，軍方所獲得的國家預算過少，有必要透過商業活動自謀財源。2005 年成立的軍事企業轉型監督小組，則因尤多諾總統未能頒布相關的總統命令，而宣稱其無權接管相關軍事企業 (Human Rights Watch, 2010)。最後，尤多諾政府在落日條款到期前五日，頒布《2009 年第 43 號關於接管印尼軍隊商業活動之總統命令》，形式上完成接管工作，但實質上僅略微強化了政府對軍事企業的監督角色。

呈上所述，自 1999 年以降，印尼的軍事改革體現了重大進展，人事方面現役軍人退出政治活動，擔任內閣職務比例顯著降低，制度上軍警分離，國防部結構調整，重大組織法完成立法。這些進展呼應了 Kuehn & Croissant (2023) 關於新興民主國家在菁英甄補以及公共政策領域進展較為顯著的觀察。不過，印尼在公共政策的執行上面臨挑戰，這包括領土指揮部體制，

以及軍隊企業的改革進程。此外，在國防事務以及軍事組織上，文人控制的程度依然相當有限。

## 伍、佐科威總統時期印尼文武關係發展

佐科威總統在印尼政治舞台的崛起，曾令印尼公民團體充滿期待。其非傳統精英集團的背景，以及擊敗象徵印尼「新秩序」時期黑暗面的普拉伯沃，令外界期待他將深化印尼的民主轉型進程。當選之初，佐科威也曾充滿自信的表示，將力行改革以回應社會期待，倘若面臨其他政治勢力的抵抗，他將直接訴求民意支持 (Mietzner, 2018, p. 147)。

### 一、菁英甄補與執政聯盟

佐科威的樂觀在上任後立刻面臨嚴峻挑戰，即便他是民主奮鬥黨所提名支持的總統，但掌握黨機器的前總統梅嘉瓦第 (Megawati Sukarnoputri) 對其缺乏尊重，並積極介入人事與政策安排。根據表 3，佐科威在第一任期之初，其執政聯盟未能掌握國會過半席次，且聯盟內部亦存在分歧。此一困境令佐科威開始思考與軍方菁英合作之可能性。上任兩個月後，佐科威任命其友人，前軍方將領，也是普拉伯沃同袍的盧胡特 (Luhut Binsar Pandjaitan) 擔任初次創設的總統幕僚長 (Presidential Chief of Staff)。此項任命的動機，一方面在於透過盧胡特軍方人脈，平衡極富企圖的普拉伯沃之政治影響力，另一方面，佐科威希望藉盧胡特身為從業集團黨黨員身分，協助國會執政聯盟的建立。關於前者，盧胡特協助領導的組織「Bravo 5」，成員為退役的軍方將領，該組織自 2014 年總統大選即成為佐科威的重要支持力量 (Nugraheni, 2022)。而在國會運作上，盧胡特在 2016 年成功讓從業集團黨加入執政聯盟，鞏固了佐科威政府的權威。類似的人事安排，還包括民族民主黨成員，前海軍上將特佐 (Tedjo Edhy Purdijatno) 出任政治、法律和安全事務協調部長。此一職位在 2016 年由前國防部長韋蘭托出任，此舉顯然是為回報韋蘭托領導的人民良知黨加入執政聯盟。

理論上，退役軍方人士出任政府首長並不必然意味軍方影響力擴張。然在印尼的情境中，部分退役軍方將領投身政治活動，並不吝於展現其軍

**表 3**  
2014 年以降印尼國會生態

	2014~2019	2019~2024	2024~2029	重要領導人
印尼民主奮鬥黨 Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P)	109	128	110	前總統梅嘉瓦蒂， 前總統佐科威
大印尼運動黨 Great Indonesia Movement Party (Gerindra)	73	78	86	現任總統普拉伯沃
從業集團黨 Functional Groups Party (Golkar)	91*	85	102	盧胡特
民族覺醒黨 National Awakening Party (PKB)	47	58	68	
民主黨 Democratic Party (Demokrat)	61	54	44	前總統尤多諾
繁榮正義黨 Prosperous Justice Party (PKS)	40	50	53	
民族使命黨 National Mandate Party (PAN)	49*	44	48	
聯合發展黨 United Development Party (PPP)	39	19	0	
民族民主黨 National Democratic Party (NasDem)	35	59	69	
人民良知黨 People's Conscience Party (Hanura)	16	0	0	前國防部長韋蘭托

說明：網底灰色呈現者，為參加執政聯盟的政黨。在佐科威總統第一任期間，從業集團黨與民族使命黨於 2016 年加入執政聯盟。

資料來源：整理自 "Coercing loyalty: Coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia," by M. Mietzner, 2016, *Contemporary Southeast Asia*, 38(2), pp. 209-232. 與 Widiyanto & Teresia (2024) 與 "Indonesia's Prabowo Courts Largest Party for Coalition, Meets Candidates for Govt Posts," by S. Widiyanto & A. Teresia, 2024, *Reuters*, October 15.

系背景，如此一來，可否將其視為單純的公民參政，就值得深思。Laksmana (2019) 即指出，佐科威總統仰賴資深退役軍方將領做為與軍方互動的中介，軍方背景人士在協助的同時，也確保總統不會推出有害軍方利益的政策。

而更為敏感的問題，則是國防部長與軍隊領導階層的任命。佐科威總統第一任期的國防部長廉密渣 (Ryamizard Ryacudu) 乃前陸軍參謀長，退役後投身民主奮鬥黨，並曾考慮參加總統大選角逐。廉密渣出線，打破了瓦希德總統所建立的文職國防部長的傳統，即便此項任命背後有梅嘉瓦蒂施壓的因素，但佐科威總統對於文人控制缺乏敏感度亦為事實 (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2023, p. 5)。

除了國防部長，佐科威總統在第一任期間，還於 2015 年起用卡鐸 (Gatot Nurmantyo) 擔任印尼國民軍總司令，打破了民主轉型後該職位由不同軍種將領輪替的模式。此一任命的問題，在於卡鐸將軍鮮明的政治傾向。早在 2014 年初，卡鐸就曾發言批判印尼民主的虛幻 (empty)，並認為選舉所表現的公眾意志並非總是正確的 (Kingsbury, 2014)。在其任內，卡鐸將軍屢因其聳動性言論而引發外界側目，凸顯出軍方與文人政府之間的不協調。2017 年 9 月，卡鐸下令軍人觀看有關「930 事件」的影片，引發爭議。<sup>10</sup> 佐科威總統於印尼軍方成立 72 周年閱兵典禮表示，「印尼軍方屬於國家財產，超越任何階級、團體，不應被狹隘的政治利益分割，更不應涉足政治舞台。」(周永捷，2017) 另一樁更為嚴重的爭議，乃 2016 年 9 月鍾萬學事件引發的政壇動盪。<sup>11</sup> 當佐科威總統面臨保守派伊斯蘭團體的強大壓力之際，雅加達政壇竟傳出政變的耳語，且擔任國民軍總司令的卡鐸牽涉其中 (Nairn, 2017)。此一事件的嚴重程度，即便是測量敏銳度偏低的「政變事件資料庫」(Coup d'état Events, 1946-2021) 亦有記錄。<sup>12</sup> 直到 2017 年，軍方菁英仍可思考非合憲奪權之可能，無論專業能力是否稱職，卡鐸將軍的適格性顯有問題，而任命其出任印尼國民軍總司令的佐科威總統，亦難辭其咎。

佐科威總統在第二任期間，任命普拉伯沃擔任國防部長。從政黨運作的角度來看，此一人事安排有助於鞏固執政聯盟的國會的政治基礎。如表 3

<sup>10</sup> 卡鐸將軍下令軍方觀看者，乃 1984 年由蘇哈托政府資助的紀錄片 *Pengkhianatan G30S/PKI*，該片的觀點認為 1965 年 930 事件本質上印尼共產黨密謀政變奪權，幸為蘇哈托將軍率領印尼武裝部隊弭平，避免建國五原則「潘查西拉」(Pancasila) 遭到顛覆。此紀錄片在「新秩序」時期，為印尼政府進行政治教育以及宣傳的重要素材。

<sup>11</sup> 鍾萬學 (Basuki Tjahaja Purnama) 是雅加達特區第 17 任首長，曾為佐科威總統重要的政治夥伴，也是首位當上雅加達首長的印尼華人。2016 年 9 月，鍾萬學因引用《古蘭經》引發爭議，保守伊斯蘭團體發起大規模示威，導致鍾萬學連任失敗，並於 2017 年 5 月 9 日因「褻瀆《古蘭經》」罪名被判處 2 年有期徒刑，罷免首長職位。外界多認為此一事件反映出印尼宗教寬容的敏感動態，然佐科威總統的政敵藉此事件打擊其威信之意圖亦相當明顯 (Setiyawan, 2023)。

<sup>12</sup> 政變事件資料庫蒐集 1946 年以來人口超過 50 萬的國家所曾出現的政變事件，該資料庫涵蓋四種類型的政變事件：成功的政變、未遂 (失敗) 的政變，政變陰謀與涉嫌政變陰謀，印尼在 2016 年的情況屬於最後一種，但這是 1966 年以後印尼再度出現於該資料庫中 (Marshall & Marshall, 2022)。

所示，普拉伯沃領導的大印尼運動黨擁有 78 席國會議員，而普拉伯沃受訪時也表示「若有需要，隨時準備提供協助 (Fullerton, 2019)。」此外，若考量到 2019 年總統大選兩方陣營的激烈對抗，以及選後雅加達街頭所出現的大規模騷亂，則此項任命背後的妥協與和解意味亦極明顯。<sup>13</sup>

雖然普拉伯沃的任命對於政局穩定具有一定的正面影響，然此舉對印尼文武關係的負面衝擊卻顯而易見，並進一步印證佐科威總統對文人控制原則缺乏同理心。首先，佐科威給予了普拉伯沃極大的權限，他甚至表示普拉伯沃對於國防部長一職的了解遠勝於他 (Gorbiano, 2019)。近乎空白的授權，讓過往文人控制即進展有限的國防與軍事組織兩個面向，呈現更為失衡的狀態。舉例來說，普拉伯沃積極主導印尼的相關軍購決策，採購對象從法國、美國、韓國、土耳其、義大利等，並藉此推動軍事外交。然這些軍購是否符合尤多諾總統時期所推動的「最低必要武力」(Minimum Essential Forces, MEF) 現代化計畫不無疑問。有論者指出，普拉伯沃的軍購決策並不尊重各軍種的專業意見與需求，而多為國防部長辦公室自行決定購買清單 (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2023, p. 8)。弔詭的是，此一現象似乎改變了先前軍事改革中難以克服的障礙，亦即印尼國民軍與國防部的位階關係。在普拉伯沃的強勢領導下，印尼國民軍接受國防部的指揮，合乎文人控制的精神。然此發展是否為關鍵證據值得深思。Haripin 等人 (2022) 指出，普拉伯沃出任防長期間指派諸多軍方人員擔當國防部要職，而其諸多作為，也不無替競選總統進行公關操作的考量。2023 年，軍方針對《2004 年第 34 號印尼國民軍法》研擬的修正案浮出檯面，其中一項修正建議，主張移除國防部對於軍事預算的核可權力 (Priamarizki, 2023)。2025 年 3 月，上述主張得到國會支持通過；由此後見之明可知，印尼在佐科威第二任期的文人控制，在公共政策與軍事組織上亦呈現下滑的訊號。

佐科威任內文武關係在人事層面的失衡，還可見於軍職人員出任文人職位上。《印尼國民軍法》第 47 條限制現役軍方人員只能在國防、安全、情報相關單位任職，然軍方長期以來意欲取消上述限制。而作為佐科威總

---

<sup>13</sup> 2019 年總統大選結束後，雅加達街頭曾出現群眾騷亂，有傳言指出部分人士將推動非合憲奪權，後在前總統梅嘉瓦蒂居中協調下，兩大陣營達成妥協。

統親信的盧胡特，曾於 2019 年公開支持修法，引發爭議。前軍方改革派領袖阿古斯將軍表示此舉將傷害軍方專業性，而前總統尤多諾所創立的民主黨也公開反對 (Ramadhani & La Batu, 2019)。事實上，佐科威總統已無視前述規範，任命現役軍職擔任多項中央與地方層級職務。2019 年，佐科威總統任命多尼 (Donny Monardo) 將軍出掌國家災害管理機構 (National Disaster Management Authority)；2018 年，他任命現役高階警官伊拉萬 (M. Irawan) 代理西爪哇省省長。印尼人權團體指出，截至 2023 年為止，已經有 2,569 名現役軍人擔任文職工作 (Nugroho, 2025)。2023 年底，印尼國會通過《公務員法》修正案，允許現役軍警人員任職於所有政府以及國營企業。行政部門所提出的修法理由，係主張軍職人員與文職官員交流之必要，以及軍方在紀律與安全專業上可提供之協助 (Utama, 2024)。在更為關鍵《印尼國民軍法》修法爭議上，佐科威總統本身態度曖昧，他一方面容許盧胡特等軍方背景人士推動有利於軍方的政策，然後在面臨社會批判聲浪時暫時擱置。簡單來說，佐科威總統並無意反對軍方修法要求，即便在 2024 年總統大選後的看守階段依然如此。對軍方而言，《印尼國民軍法》修法有其務實面的需要，特別是考量到印尼國民軍的龐大員額，無論是放寬現役軍人任職非軍職部門，或延後退役年限，都有助於改善印尼軍方內部的人事管理困境，並不盡然是受到政治企圖心驅動的行為 (Mcbeth, 2023)。然而，修法所帶來的非意圖性政治效應，能否為現存之文人控制安排所因應，實難樂觀。

## 二、公共政策

除了菁英甄補外，佐科威執政期間文人控制程度的退化尚可見於公共政策與內部安全面向。由於不滿印尼官僚體系效率低落，佐科威大力敦促各部會與軍方合作，以加速相關施政目標的落實 (Sambhi, 2021)。在其任內，印尼各部會與軍方簽署諸多諒解備忘錄，授權軍方部署現役人員執行民事任務，例如教育、協助鄉村發展、或疫情期間的公共衛生服務等 (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2023)。統計顯示，在 2004~2014 年間，軍方所簽署的備忘錄只有 8 件，但在佐科威第一任 (2014~2019) 期間，備忘錄數量激增至 32 件。以農業合作為例，佐科威政府將糧食安

全視爲重要施政目標，農業部長安迪 (Andi Amran Sulaiman) 爲此向軍方尋求協助，軍方表示將指派 50,000 名「村落指導士官」(Babinsa) 協助農業部解決相關的問題 (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2015, p. 6)。而軍方在新增設相關的領土指揮部時，也不諱言其主要任務之一爲開墾荒地以供農業生產。印尼軍方對於農業的關切，在普拉伯沃擔任國防部長期間更加鮮明。爲因應 Covid-19 疫情所可能導致的糧食短缺，佐科威總統在 2020 年 7 月啓動糧食莊園計畫 (food estate program)，規劃在加里曼丹，蘇門答臘等地增闢 77 萬公頃耕地 (Reuters, 2020)。值得注意的是，此一計畫的主責推行機構並非農業部，而是印尼國防部。爲推動此項計畫，印尼國防部新設立戰略後勤儲備署 (Strategic Logistic Reserve Agency, Badan Cadangan Logistik Strategis, BCLS)，以及營利公司 PT Agro-Industry Nasional (PT Agrinas)。此種操作方式，帶有威權時期的復古風格。在文人領袖支持的情況下，軍方將其觸角延伸至安全以外的治理工作，此種實踐所付出的代價有二，首先爲持續弱化的文職官僚系統，其治理能力在民主轉型 25 年後依然不足。其次，軍方職能擴張嚴重混淆文武之間的權責劃分，並挑戰了《2002 年第 3 號國防法》與《2004 年第 34 號印尼國民軍法》所設下的框架，對於文人控制帶來負面衝擊。

另一項涉及公共政策執行的議題，乃領土指揮部的擴張。如前所述，印尼軍方肯認此一體制的歷史特殊地位，且強調其對維護國家安全的重大價值，2002 年峇厘島爆炸案後，警察體系在執行內部安全工作的不足，促使梅嘉瓦蒂政府重新評估領土指揮部的地位，停止相關的改革進程。以前述的「村落指導士官」爲例，其爲領土指揮體系派駐於村落層級的代表，向次區域軍事指揮部 (Komando Rayon Militer, KORAMIL) 負責。「村落指導士官」主要工作內容包括領土情報蒐集，村落發展，領導技巧培訓，以及追蹤可能導致恐怖主義的極端與激進意識形態。由於並非執法人員，「村落指導士官」需與相同位階的印尼警方安全與執法官 (Bhabinkamtibmas) 合作，此即軍警工作相互交疊灰色地帶的明顯例證。

除少數改革派人士，軍方始終期望擴張領土指揮部，穆爾多科 (Moeldoko) 將軍在 2007 年就曾表示，增加領土指揮部是一項不能拖延的戰略規劃 (Sansoto, 2016)。在佐科威總統的第一任期間，兩個新的領土指揮部分別

成立於蘇拉威西與西巴布亞，且未激起太多社會異議。2023年初，時任陸軍參謀長阿布杜拉契曼（Dudung Abdurachman）表示，根據國防部長普拉伯沃以及國民軍總司令尤多（Yudo Margono）的命令，各省都將擁有一個區域指揮部。2024年2月底，國民軍總司令蘇比揚托（Agus Subiyanto）在軍警領導高層會議中表示，印尼軍方將增設22個區域指揮部，使領土指揮部體系涵蓋所有印尼省分，並與國家警察指揮體系達成平衡。此擴張計劃並非一蹴可及，但除少數民間團體外，文人政治菁英對此罕有質疑，而蘇比揚托將軍更強調軍方的「多功能」特性（Saptohutomo, 2024）。普拉伯沃總統上任後，印尼軍方動員其下轄的區軍事指揮部以及軍種基地，協助推動重要競選承諾－免費兒童午餐計畫（Aditya & Prabowo, 2025）。由此來看，文人控制在公共政策執行面的弱化趨勢，在普拉伯沃總統任內持續的機率偏高。

### 三、內部安全

軍方角色的擴張尚可見於內部安全問題上。自1999年軍警分離起，印尼軍方與國家警察兩機構長期處於緊張關係，甚至造成低階軍警人員之間的武裝鬥毆（Gumelar, 2020）。對於軍方而言，國家警察的獨立使其喪失合法介入印尼社會事務的重要管道，而警察部門在執行內部安全工作上的績效不彰，更令軍方領導認為有重申軍方在國內的安全角色之必要。2015年初，佐科威總統任命布迪（Budi Gunawan）出任警察總長，但後者旋因涉貪而引發印尼警方與肅貪委員會（Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK）之間激烈的權力鬥爭，警方無視佐科威總統指令向肅貪委員會發起政治報復，提供了軍方介入的機會之窗。國民軍總司令穆爾多科將軍向記者表示，因為兩機構之間的衝突強度尚低，軍方沒有介入之需要（Institute for Policy Analysis of Conflict, 2015）。此一發言實際上透露出軍方在政爭過程中的微妙角色。

雖然2000年所通過的第二次憲法修正中區分了軍方與警察的職掌，但《2002年第3號國防法》與《2004年第34號印尼國民軍法》皆要求軍方須具備協助內部安全之能力。《2002年第2號警察法》第41條也提供了規範軍警合作之法源基礎，但後續立法工作因部門之間的矛盾而未能完成。

2015 年，當恐怖分子桑托索 (Abu Wardah Santoso) 引發外界關注之際，佐科威總統同意軍方在蘇拉威西島的波索 (Poso) 地區展開大規模演習，穆爾多科將軍表示，演習的主要目標是協助警方逮捕桑托索，但警方早於同一地區部署大量人力，進行緝捕行動 (Institute for Policy Analysis of Conflict, 2015)。根據《2002 年第 3 號國防法》，派遣印尼國民軍從事「非戰爭軍事行動」，須經國會同意。佐科威總統迴避國會監督而授權軍方進行「演習」，顯示其不重視程序正義，且支持軍方伸展其政治角色的態度。2018 年泗水發生連續爆炸案後，印尼國會通過《2018 年第 5 號反恐法》修正，授權總統頒布總統命令 (presidential regulation) 界定軍方的角色，是項命令迄今尚未頒布，但已引發人權團體之憂慮 (Amnesty International, 2018)。《印尼國民軍法》第 7 條第 2 款列舉了 14 項非戰爭軍事行動，其中有多項與警察職權交疊，然文人政治領袖既未能針對軍警分工加以釐清，還不排除進一步擴充非戰爭軍事行動的範圍，使軍方能涉入關於人口販運或禁毒工作，文人控制在公共政策與內部安全面向的弱化，不言而喻。

#### 四、國防與軍事組織

前述有關領土指揮部擴張的討論也涉及到文人控制模型中的國防與軍事組織面向。對印尼軍方而言，擴張領土指揮部的一項關鍵動機，乃此體系對於軍方經濟活動的貢獻。Honna 對於印尼「卡其資本」的研究顯示，印尼軍方主要的經濟來源有三：軍事企業，軍方對文人「客戶」的安全服務，還有軍方支持的非法商業活動 (Honna, 2017, p. 309)。後兩者的運作，均高度仰賴領土指揮體系的居中連結。1997 年亞洲金融風暴重創印尼經濟，軍方企業受創甚深，對軍方領導高層而言，維持過往全面滲透經濟場域的做法並非上策，是以其餘兩種來源的維繫，對軍方之部門利益更顯重要 (Mietzner & Misol, 2013, pp. 106-110)。軍方在民主轉型期所採取的策略有二，首先是保障其既有的商業網路不受改革方案的衝擊，其次則是容忍其幹部的「非正式」與非法牟利行爲。爲證成維持經濟活動之必要性，軍方提出了三段論的說詞。首先，印尼政府國防預算長期偏低，在蘇哈托時代只能支應大約 30% 的軍事支出，民主轉型後情況亦未改善；在預算不足情況下，軍隊領導階層必須自力更生，以商業活動收入補充軍隊支出。最

後，印尼軍方聲稱中低階人員待遇極差，需透過軍方企業的獲利挹注，改善部隊的福祉。

由軍事改革的角度來看，文人菁英當設法提高國防預算，降低印尼軍方仰賴自有財源的正當性，以強化自身在文武關係平衡中的議價能力。佐科威總統在 2014 年競選總統時，曾承諾將大幅提升國防預算至 200 億美元（2019 年），當選後也曾宣示在經濟成長率達到 6% 的情況下，提高國防預算至國內生產毛額的 1.5%（Parlina, 2016）。然而根據表 4，上述承諾從未達成。以絕對金額來看，印尼國防預算確實有所提升，然其占國內生產毛額比例從未超過 1%；以趨勢來看，佐科威執政期間的成長斜率亦極為有限。考量到印尼國民軍的規模，以及普拉伯沃擔任防長後的大規模軍事採購，國防預算無法滿足需求相當明確，在邏輯上難以駁斥印尼軍方仰賴軍事商業活動的訴求。

**表 4**  
印尼國防開支

年 分	軍事開支(百萬美元)	佔政府支出比例	占國內生產毛額比例
2010	4,656.7	3.66%	0.62%
2011	5,338.6	3.69%	0.65%
2012	6,129.6	3.78%	0.71%
2013	8,241.0	4.82%	0.92%
2014	7,260.8	4.18%	0.78%
2015	8,443.5	5.05%	0.88%
2016	7,879.7	4.71%	0.79%
2017	9,084.0	5.22%	0.87%
2018	7,986.6	4.31%	0.72%
2019	8,381.7	4.46%	0.73%
2020	9,758.0	4.78%	0.89%
2021	8,837.0	4.08%	0.74%
2022	10,133.9	4.38%	0.77%
2023	9,384.8	3.92%	0.68%

資料來源：依據 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database 蒐集製作。

更具挑戰性的問題則是停滯的軍事企業改革。根據前述，尤多諾總統頒布《2009 年第 43 號關於接管印尼軍隊商業活動之總統命令》，形式上接

管了軍方企業。然而此處遺留了巨大的空間，軍方透過基金會或合作社的方式掌控的企業可以豁免接管。尤多諾政府無意推進改革議程，他甚至以尊重國家安全事務為由，不允許國家肅貪委員會調查與軍方財務有關案件 (Honna, 2019)。人權觀察組織指出，截至 2007 年底，軍方擁有 23 個基金會，合作社數量上千 (Human Rights Watch, 2010)。而到了 2011 年，基金會數量減少為 13 個，合作社則增加至 1,300 個 (Prastiti & Alexander, 2018)。軍方除調整其商業活動管理機制外，並積極和民間企業合作，以擴張業務範圍。例如印尼重要財團 Artha Graha Network 總裁郭說鋒 (Tommy Winata) 自「新秩序」時期便與軍方關係密切，雙方於 1988 年合作入股 Bank Artha Graha Internasional。民主轉型後郭說鋒依然與軍方精英維持緊密關係。2023 年 5 月，Bank Artha Graha Internasional 發布新聞稿，表示與印尼軍方簽署備忘錄，加強雙邊在改善士兵福利、財務管理以及提升印尼國民軍糧食安全等方面的夥伴關係 (Bank Artha Graha Internasional, 2023)。由此來看，印尼軍方的商業觸角依然穩固，民主轉型之初所欲達成的軍事企業改革可謂失敗，遑論那些依託於領土指揮體系與地方合作社的「灰色地帶」營利活動。

值得注意的是，文人政治領袖與民間社會對於此議題的關注亦呈現衰退，這可見於 2010 年後相關研究的空白，以及佐科威政府的沉默。2024 年 6 月，印尼國會針對《2004 年第 34 號印尼國民軍法》所進行的修法審議引發波瀾，爭議點除放寬現役軍職人員任職其他公部門外，還涉及廢除軍方不得參與商業活動的禁令。政治、法律和安全事務協調部長哈迪 (Hadi Tjahjanto) 表示修法目的在於擴張軍方角色，但並非回復「雙重功能。」 (Saputra, 2024) 2024 年 7 月，軍方代表在《印尼國民軍法》修法聽證會中，要求刪除該法第 39 條禁止印尼軍隊進行商業活動的規定。此等表態若無行政部門，特別是文人總統的默許，實難想像 (Pulungan & Loppies, 2024)。對此，立場溫和的《雅加達郵報》發表題為 “Not the military business” 社論，明確反對軍隊經商 (The Jakarta Post, 2024)。2025 年 3 月國會通過《印尼國民軍法》修正，第 39 條並未更動。國會議長馬哈拉尼強調，軍方禁止經商，正反映此次修法依然堅守民主原則與文人控制的精神 (Kusuma, 2025)。但實際緣由，可能是修法過程過於匆促，加上民間社會反彈聲浪，

使國會在修法範圍上進行調整，並與軍方達成妥協。即便如此，印尼國民軍將軍隊商業活動合法化的立場並未改變，且其議價能力並未因普拉伯沃政府上任而出現衰退訊號。

## 五、對比

根據上述分析，表 5 整理出印尼文人控制的動態變化。第二欄（民主轉型時期）與第三欄（尤多諾總統時期）所呈現的評估來自於 Kuehn & Croissant 的彙整，渠等以為在 2005~2010 年期間，印尼的文武關係在諸多面向上出現顯著提升，達到良好的文人控制的狀態。<sup>14</sup> 然根據本節的分析，可知在佐科威總統期間，菁英甄補、公共政策制定、內部安全均呈現下滑趨勢，而在國防與軍事組織方面，鑒於普拉伯沃出任防長所投射的巨大陰影，以及盤根錯節的軍事企業體系，即便寬鬆標準來評估，至多也只能判

**表 5**  
印尼文人控制程度

領 域	面 向	民主轉型時期	尤多諾總統時期	佐科威總統時期
菁英甄補	公職競爭	中	高	高
	政治參與	中	高	中
公共政策	政策制定	中	高	中
	政策執行	中	中	中
內部安全	政策制定	低	高	中
	掌控安全部門	低	中	中
國 防	政策制定	低	中	中
	政策執行	低	中	中
軍事組織	政策制定	低	中	中
	政策執行	低	中	中

說明：各欄位內觀察值區分成「高」、「中」、「低」三類，分別對應不同程度的文人控制。例如公職競爭在尤多諾總統時期為「高」，反應國會議員內已無軍方指定席次的變化。另外，民主轉型時期內部安全政策制定控制程度為「低」，蓋因所有安全相關部門皆為退役與現役軍官所掌控。

資料來源：修改自 *Routes to Reform: Civil-military Relations and Democracy in the Third Wave*, by D. Kuehn & A. Croissant, 2023, Oxford University Press.

<sup>14</sup> Kuehn & Croissant 透過對文人控制各面向的歷史脈絡檢視，建立各國的文武關係摘要，並對不同時期做出由低至高的排序。此部分資料可見於 *Routes to Reform* 一書於牛津大學出版社的線上平台。

斷文人控制未嚴重弱化。總體而言，印尼文人控制在佐科威總統時期呈現清晰的衰退趨勢。對照文人控制模型量化分析的發現（新興民主國家文人控制進展多集中於菁英甄補與公共政策兩個面向），吾人當可推論，印尼在佐科威總統時期文武關係的變化，不利於其民主鞏固的發展。

## 陸、結論

本文從文武關係文獻出發，檢視 1998 年民主轉型後印尼文武關係的演進，評估佐科威總統時期文人控制的發展，並分析造成文人控制狀態變化的重要因素。研究發現，印尼的文武關係在民主轉型初期歷經相當程度變革，在人事安排與法律制度上呈現正向的發展趨勢，然文人控制在公共政策執行、國防與軍事組織上依然未能徹底落實，軍方仍享有可觀的物質資源，並維持穿透社會的領土指揮部體系。佐科威總統任內，上述不足之處的改革進程非但未能持續，文人控制在人事與制度組織上反出現倒退跡象。軍方對於政治參與、內部安全、與公共政策執行等面向的挑戰儘管並非全獲成功，但文人政治菁英缺乏抵抗意志，甚至基於結盟考量而同意利益交換，導致軍方的政治影響力清楚呈現上升的態勢。

在影響文人控制的因素上，本文對於佐科威執政時期的案例檢視，發現市民社會強度、安全威脅、菁英衝突以及大眾不滿都對於印尼的文武關係產生影響。首先，佐科威 2014 年的當選，反映了印尼民間社會進步勢力的支持動能，然其自由開明政治形象隨著時間開展而逐漸消逝，民間社會情緒亦趨向失望消沉。2019 年總統大選，多數公民團體雖仍支持佐科威，但其動機在於防止普拉伯沃上台，「含淚投票」情緒相當明顯。佐科威第二任期間所出現的重大政治爭議中，執政當局立場與公民團體明顯背離，更大程度打擊後者士氣，並弱化公民社會對於軍事改革議題的動員能量。

其次，作為一個領土廣大破碎的國家，印尼長期以來面臨分離主義的威脅與激進伊斯蘭的挑戰，在此情況下，安全問題成為印尼軍方與文人菁英議價上的重要籌碼，也成為軍方擴大內部安全影響力的切入點，與擴張領土指揮部體系的主要論據 (Honna, 2012)。第三、菁英衝突乃佐科威執政初期最重要的特徵，類似的情況其實也出現在前幾任總統期間，然佐科威

總統的素人背景，使其在菁英衝突情境中更顯弱勢，更需仰賴軍方作為平衡。最後，大眾不滿體現在印尼軍方與警察的對照上。1999 年的軍警分離，讓印尼國民軍相當程度脫離了涉入社會政治活動，此一發展固然讓軍方損失經濟利益，但也提升了其社會聲望。相較之下，負責執法工作的警察部門則難以避免貪腐指控，社會信任度極低。根據民調機構「印尼政治指標」（Indikator Politik Indonesia）自 2014 年以來歷次調查，印尼國民軍的公眾信任度（public trust）在各政治機構持續保持第一，未曾低於 80%；相較之下，警察部門僅有一次達到 80% 的支持度（Indikator, 2023）。印尼軍方的公眾支持，甚至優於頗受公眾歡迎的佐科威總統或是反貪腐委員會。由此可知，享有廣大民意支持的軍方，自然有更大的籌碼來爭取政治影響力。

本研究的案例分析，顯示 Kuehn & Croissant 文人控制模型對民主轉型後印尼文武關係發展提供了合理的解釋。然而該模型的制度面傾向，使其對於理念層次因素的關注稍嫌不足。模型中雖考慮了軍人統治遺緒的初始條件，但其概念仍聚焦於制度面特徵，而非禁衛軍主義的價值與信念。就印尼而言，韋蘭托將軍在 1998 年推動「新典範」取代雙重功能。然十餘年後，保守派的軍方將領，在言行上不乏緬懷過往表態；即便是非保守派的軍方高層，依然深信軍方應扮演一定的社會政治角色。換言之，即便民主轉型已度過廿餘年，客觀文人控制仍非軍方菁英的普遍共識。佐科威十年主政，使印尼軍方在政治場域的存在感與影響力大為提升，此一趨勢在普拉伯沃主政期間持續的機率甚高。2024 年 10 月成立的「紅白內閣」中，有七位閣員具有軍方背景，包括外交部長，基礎設施暨區域發展統籌部長等要職。當制度面圍籬逐漸鬆動之際，文人控制更大程度取決於政治領袖的認知與意圖。出身軍方，且偏向保守價值的普拉伯沃總統能否扮演平衡者的角色，實難樂觀。即便軍方涉足非軍事領域的型態可能不同於佐科威時代，但所造成的影響——「雙重功能」重現——並無不同。如此一來，印尼的民主發展，將面臨更大威脅。

## 參考書目

- 周永捷 (2017)。印尼總統槓軍頭 警告軍人不應干政。中央社。10 月 6 日。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201710060150.aspx> [Chou, Y.-C. (2017). Indonesian

- president clashes with military leaders, warns soldiers not to intervene in politics. *Central News Agency*, October 6.]
- 陳佩修 (2009)。泰國的軍事政變與政治變遷。《東吳政治學報》，27(3)，65-116。[Chen, P.-H. (2009). Coups d'état and political change in Thailand. *Soochow Journal of Political Science*, 27(3), 65-116.]
- 戴維信 (Davidson, J. S.) (2019)。印尼模式：國家民主化二十年史 (鄭健銘譯)。季風帶文化。(原著出版於 2018) [Davidson, J. S. (2019). *Indonesia: Twenty years of democracy* (J.-M Kuang, Trans.). Monsoon Zone Publishing. (Original work published 2018)]
- 顏永銘 (2022)。亞齊轉型正義之路：願景、挫折與重啓。《人文及社會科學集刊》，34(1)，1-37。[Yen, Y.-M. (2022). The dynamics of transitional justice in Aceh: From Helsinki MoU to Aceh KKR. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 34(1), 1-37.]
- Aditya, N. R., & Prabowo, D. (2025). TNI kerahkan 351 Kodim, 14 Lantamal dan 41 Lanud untuk dukung program makan bergizi gratis. *Kompas.com.*, January 7. <https://nasional.kompas.com/read/2025/01/07/19170211/tni-kerahkan-351-kodim-14-lantamal-dan-41-lanud-untuk-dukung-program-makan> [Aditya, N. R., & Prabowo, D. (2025). TNI mobilises hundreds of military commands for Prabowo's free meals program. *Kompas.com.*, January 7.]
- Alagappa, M. (2001). *Coercion and governance: The declining political role of the military in Asia*. Stanford. Stanford University Press.
- Amnesty International. (2018). *Indonesia: Open letter to the Chairperson of the House of Representatives of the Republic of Indonesia on the latest proposal on counter-terrorism law amendment*, May 23. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/8472/2018/en/>
- Araf, A. (2007). Indonesian national armed forces. In B. Sukadis (Ed.), *Almanac on Indonesian security sector reform* (pp. 29-43). Strategic and Defence Studies (LESPERSSI) & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Asian Human Rights Commission. (2003). *The Constitution of the Republic of Indonesia of 1945 (English translation)*. <http://www.humanrights.asia/indonesian-constitution-1945-consolidated/#section-7>
- Aspinall, E. (2015). Money politics: Patronage and clientelism in Southeast Asia. In

W. Case (Ed.), *Routledge handbook of Southeast Asian democratization* (pp. 229-313). Routledge.

Aspinall, E., & Mietzner, M. (2019). Southeast Asia's troubling elections: Nondemocratic pluralism in Indonesia. *Journal of Democracy*, 30(4), 104-118.

Bank Artha Graha Internasional. (2023). *Bank Artha Graha Internasional collaborates with the TNI to improve the welfare of soldiers*, May 31. <https://www.arthagraha.com/en/blog/post/bank-artha-graha-internasional-bersinergi-dengan-tni-tingkatkan-kesejahteraan-prajurit>

Beeson, M. (2008). Civil-military relations in Indonesia and the Philippines: Will the Thai coup prove contagious? *Armed Forces & Society*, 34(3), 474-490.

Bhakti, I. N., Yanuarti, S., & Nurhasim, M. (2009). *Military politics, ethnicity and conflict in Indonesia* (Report No. 62). Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b7bed915d3cfd000d4a/wp62.pdf>

Brooks, R. A. (2019). Integrating the civil-military relations subfield. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 379-398.

Butt, S., & Lindsey, T. (2018). *Indonesian law*. Oxford University Press.

Chambers, P., & Waitookiat, N. (2017). *Khaki capital: The political economy of the military in Southeast Asia*. NIAS Press.

Croissant, A. (2015). Southeast Asian militaries in the age of democratization: From ruler to servant? In W. Case (Ed.), *Routledge handbook of Southeast Asian democratization* (pp. 314-332). Routledge.

Crouch, H. (1978). *The army and politics in Indonesia* (revised edition). Cornell University Press.

Freedom House. (2023). *Freedom in the World 2023: Indonesia*. <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2023>

Friend, T. (2005). *Indonesian destinies*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674018341>

Fullerton, J. (2019). 'Dark day for human rights': Subianto named as Indonesia's defence minister. *The Guardian*, October 23. <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/23/indonesia-joko-widodo-appoints-arch-rival-as-defence-minister-prabowo-subianto>

- Gorbiano, M. I. (2019). 'He knows more than I do': Jokowi picks Prabowo as defense minister. *The Jakarta Post*, October 23. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/10/23/he-knows-more-than-i-do-jokowi-picks-prabowo-as-defense-minister.html>
- Gumelar, G. (2020). 'Serious efforts' needed to end bitter TNI-National Police rivalry: Observers. *The Jakarta Post*, September 3. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/09/03/serious-efforts-needed-to-end-bitter-tni-national-police-rivalry-observers.html>
- Haripin, M., Priamarizki, A., & Marzuki, K. I. (2021). *The army and ideology in Indonesia: From Dwifungsi to Bela Negara*. Routledge.
- Haripin, M., Priamarizki, A., & Nugroho, S. S. (2023). Quasi-civilian defence minister and civilian authority: The case study of Indonesia's Ministry of Defence during Joko Widodo's presidency. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(1), 164-183.
- Heiduk, F. (2011). From guardians to democrats? Attempts to explain change and continuity in the civil-military relations of post-authoritarian Indonesia, Thailand and the Philippines. *The Pacific Review*, 24(2), 249-271.
- Honna, J. (2003). *Military politics and democratization in Indonesia*. Routledge.
- Honna, J. (2012). Security challenges and military reform in post-authoritarian Indonesia: The impact of separatism, terrorism, and communal violence. In J. Rüländ, M.-G. Manea, & H. Born (Eds.), *The Politics of Military Reform* (pp. 185-199). Springer.
- Honna, J. (2017). The politics of securing khaki capitalism in democratizing Indonesia. In P. Chambers & N. Waitoolkiat (Eds.), *Khaki capital: The political economy of the military in Southeast Asia* (pp. 305-327). NIAS Press.
- Honna, J. (2019). Civil-military relations in an emerging state: A perspective from Indonesia's democratic consolidation. In Keiichi T. & Yasuyuki T. (Eds.), *Emerging States at Crossroads* (pp. 255-270). Springer.
- Human Rights Watch. (2010). *Unkept promise: Failure to end military business activity in Indonesia*. Human Rights Watch, January 12. <https://www.hrw.org/report/2010/01/12/unkept-promise/failure-end-military-business-activity-indonesia>
- Huntington, S. P. (1981 [1957]). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Belknap Press.
- Huntington, S. P. (1995). Armed forces and democracy: Reforming civil-military relations. *Journal of Democracy*, 6(4), 9-17.

- IndiKator. (2023). *Evaluasi publik atas kinerja lembaga penegak hukum dan perpajakan*. Survey report, July 2. <https://indikator.co.id/rilis-indikator-02-juli-2023/> [IndiKator. (2023). *Public evaluation of law enforcement agencies and taxation performance*. Survey report, July 2.]
- Institute for Policy Analysis of Conflict. (2015). *The Expanding Role of the Indonesian Military* (Report No. 19), May 25. <https://understandingconflict.sgp1.digitaloceanspaces.com/dashboard/72e39bcf3525c0cdf14988ce10944845.pdf>
- Institute for Policy Analysis of Conflict. (2023). *Civil-Military Relations in Indonesia After Jokowi* (Report No. 87), July 17. <https://understandingconflict.sgp1.digitaloceanspaces.com/dashboard/0fcbb118a3da12db27a600506bda588b.pdf>
- Kenawas, Y. C. (2023). The irony of Indonesia's democracy: The rise of dynastic politics in the post-Suharto era. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(3), 748-764. <https://doi.org/10.1177/20578911231195970>
- Kingsbury, D. (2014). *Anti-reform actors hover over Indonesia's coming elections*. East Asia Forum, January 16. <https://eastasiaforum.org/2014/01/16/anti-reform-actors-hover-over-indonesias-coming-elections/>
- Kosandi, M., & Wahono, S. (2020). Military reform in the post-New Order Indonesia: A transitional or a new subtle role in Indonesian democracy? *Asian Politics & Policy*, 12(2), 224-241.
- Kuehn, D., & Croissant, A. (2023). *Routes to reform: Civil-military relations and democracy in the third wave*. Oxford University Press.
- Kusuma, F. (2025). Revisi UU TNI disahkan, prajurit TNI tetap dilarang berbisnis dan berpolitik. *Suara Surabaya*, March 20. <https://www.suarasurabaya.net/politik/2025/revisi-uu-tni-disahkan-prajurit-tni-tetap-dilarang-berbisnis-dan-berpolitik/> [Kusuma, F. (2025). Revision of the TNI law passed: TNI soldiers still prohibited from engaging in business and politics. *Suara Surabaya*, March 20.]
- Laksmna, E. A. (2019). Civil-military relations under Jokowi: Between military corporate interests and presidential handholding. *Asia Policy*, 14(4), 63-71.
- Leifer, M. (1995). *Dictionary of the modern politics of Southeast Asia*. Routledge.
- Marshall, M. G., & Marshall, D. R. (2022). *Coups d'état events, 1946-2021 codebook*. Center for Systemic Peace, January 7. <https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>
- Marzuki, K. (2019). Picking up where we left off: The Indonesian military and prospects

- for reviving of security sector reform. *Ritsumeikan International Affairs*, 16, 27-56.
- McBeth, J. (2023). Indonesia's military wants its lost powers back. *Asia Times*, May 16. <https://asiatimes.com/2023/05/indonesias-military-wants-its-lost-powers-back/>
- Mietzner, M. (2006). *The politics of military reform in post-Suharto Indonesia: Elite conflict, nationalism, and institutional resistance*. East-West Center.
- Mietzner, M. (2016). Coercing loyalty: Coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 38(2), 209-232. <http://www.jstor.org/stable/24916630>
- Mietzner, M. (2018). The Indonesian armed forces, coalitional presidentialism, and democratization. In R. H. Hefner (Ed.), *Routledge handbook of contemporary Indonesia* (pp.140-150). Routledge.
- Mietzner, M., & Misol, L. (2013). Military businesses in post-Suharto Indonesia: Decline, reform and persistence. In J. Rüländ, M.-G. Manea & H. Born (Eds.), *The politics of military reform* (pp. 101-120). Springer.
- Mujani, S., & Liddle, R. W. (2021). Indonesia: Jokowi sidelines democracy. *Journal of Democracy*, 32(4), 72-86.
- Nairn, A. (2017). Trump's Indonesian allies in bed with ISIS-backed militia seeking to oust elected president. *The Intercept*, April 18. <https://theintercept.com/2017/04/18/trumps-indonesian-allies-in-bed-with-isis-backed-militia-seeking-to-oust-elected-president/>
- Ng, J., & Kurniawan, Y. (2024). The parliament and cooperative oversight of the Indonesian armed forces: Why civil-military relations in Indonesia is stable but still in transition. *Armed Forces & Society*, 50(3), 683-709. <https://doi.org/10.1177/0095327X221137281>
- Nordlinger, E. A. (1977). *Soldiers in Politics: Military coups and governments*. Prentice-Hall.
- Nugraheni, N. A. (2022). Jokowi temui tim Bravo 5, seperti apa ormas binaan Luhut Binsar Pandjaitan ini? *Tempo*, August 27. <https://www.tempo.co/politik/jokowi-temui-tim-bravo-5-seperti-apa-ormas-binaan-luhut-binsar-pandjaitan-ini--300383> [Nugraheni, N. A. (2022). Jokowi meets Bravo 5 team, what is this organization built by Luhut Binsar Pandjaitan like? *Tempo*, August 27.]
- Nugroho, E. (2025). Will the new military law bring back Soeharto's dual function?

*Indonesia at Melbourne*, March 27. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/will-the-new-military-law-bring-back-soehartos-dual-function/>

Parlina, I. (2016). Jokowi pledges ambitious arms spending. *The Jakarta Post*, February 24. <https://www.thejakartapost.com/news/2016/02/24/jokowi-pledges-ambitious-arms-spending.html>

Prastiti, O., & Alexander, M. (2018). Dwifungsi dan Transformasi Bisnis Militer Pasca Reformasi. *Balairungpress*, November 24. <https://www.balairungpress.com/2018/11/dwifungsi-dan-transformasi-bisnis-militer-pasca-reformasi/> [Prastiti, O., & Alexander, M. (2018). Dual function and transformation of military business post-reformation. *Balairungpress*, November 24.]

Priamarizki, A. (2023). *Indonesia's Ministry of Defence: 25 years after Reformasi* (RSIS Policy Report No. IP23040). S. Rajaratnam School of International Studies, October 24. <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/ip23040-indonesias-ministry-of-defence-25-years-after-reformasi/>

Pulungan, M. R. A., & Loppies, S. N. (2024). Amnesty Sangsi Pemerintah Mampu Ubah Praktek TNI Berbisnis. *Tempo.co*, July 18. <https://nasional.tempo.co/read/1893101/amnesty-sangsi-pemerintah-mampu-ubah-praktek-tni-berbisnis> [Pulungan, M. R. A., & Loppies, S. N. (2024). Amnesty: Government sanctions can change TNI's business practices. *Tempo.co*, July 18]

Ramadhani, N. F., & La Batu, S. (2019). TNI plan faces scrutiny. *The Jakarta Post*, February 25. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/02/25/tni-plan-faces-scrutiny.html>

Reuters. (2020). Indonesia starts developing controversial food estate project. *Reuters*, September 23. <https://www.reuters.com/article/business/environment/indonesia-starts-developing-controversial-food-estate-project-idUSKCN26E0W4/>

Sambhi, N. (2021). *Generals gaining ground: Civil-military relations and democracy in Indonesia*. Brookings, January 22. <https://www.brookings.edu/articles/generals-gaining-ground-civil-military-relations-and-democracy-in-indonesia/>

Sansoto, A. (2016). Munculnya kodam-kodam baru. *DW Indonesia*, December 13. <https://www.dw.com/id/munculnya-kodam-kodam-baru/a-36705630> [Sansoto, A. (2016). *The emergence of new Kodams*. DW Indonesia, December 13.]

Saptohutomo, A. P. (2024). Panglima sebut TNI multifungsi, imparisial: Salah dan keliru. *Kompas.com.*, July 6. <https://nasional.kompas.com/read/2024/06/07/1529>

- 1571/panglima-sebut-tni-multifungsi-imparsial-salah-dan-keliru [Saptohutomo, A. P. (2024). TNI commander's 'multi-fungsi' statement harks back to New Order era: Imparsial. *Kompas.com.*, July 6.]
- Saputra, E. Y. (2024). Revised TNI law expands military role, no dual function: Minister Hadi. *Tempo.co.*, July 11. <https://en.tempco.co/read/1890257/revised-tni-law-expands-military-role-no-dual-function-minister-hadi>
- Setiyawan, D. G. (2023). Business as usual despite reform: The Indonesian military under Jokowi. In A. Chong & N. Jenne (Eds.), *Asian military evolutions: Civil-military relations in Asia* (pp. 46-67). Bristol University Press.
- Sijabat, R. M. (2004). Six years after, May 1998 tragedy still unresolved. *The Jakarta Post*, May 13. <http://www.thejakartapost.com/news/2004/05/13/six-years-after-may-1998-tragedy-still-unresolved.html>
- Slater, D. (2023). What Indonesian democracy can teach the world? *Journal of Democracy*, 34(1), 95-109.
- Solihah, R., Witianti, S., & Ummah, M. (2019). Political perspective of Indonesian Civil-military relation in the reform era. *Central European Journal of International and Security Studies*, 13(4), 34-50.
- Stapan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2024). *Military Expenditure Database*. <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>
- Strangio, S. (2024). *Indonesia's Prabowo on brink of parliamentary majority after receiving rival party's backing*. *The Diplomat*, April 26. <https://thediplomat.com/2024/04/indonesias-prabowo-on-brink-of-parliamentary-majority-after-receiving-rival-partys-backing/>
- Suryadinata, L. (1989). *Military ascendancy and political culture: A study of Indonesia's Golkar*. Ohio University Press.
- Tambunan, D. (2023). Indonesia under threat: The danger of corruption to political legitimacy. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(1), 112-140.
- Tanter, R. (1989). After Kopkamtib: Indonesia's intelligence and security apparatus. *Inside Indonesia*, (April), pp. 4-5.
- Teresia, A. (2025). Indonesia's rights groups urge parliament not to pass military law.

128 「雙重功能」再現？  
佐科威時期印尼文武關係與政治發展

顏永銘

*Reuters*, March 19. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-rights-groups-urge-parliament-not-pass-military-law-2025-03-19/>

The Jakarta Post. (2024). *Not the military's business*, July 22. <https://www.thejakartapost.com/opinion/2024/07/22/not-the-militarys-business.html>

Utama, V. R. (2024). Growing militarization of Indonesia's government is alarming. *Nikkei Asia*, April 30. <https://asia.nikkei.com/Opinion/Growing-militarization-of-Indonesia-s-government-is-alarming>

Widianto, S., & Ananda, A. (2024). Indonesia's Prabowo courts largest party for coalition, meets candidates for govt posts. *Reuters*, October 15. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-prabowo-courts-largest-party-coalition-meets-candidates-govt-posts-2024-10-15/>

Widjojo, A. (2007). The territorial command and security sector reform. In B. Sukadis (Ed.), *Almanac on Indonesian security sector reform 2007*. Indonesian Institute for Strategic and Defence Studies (LESPERSSI); Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

# The Return of Dwifungsi?

## Civil-military Relations and Political Development in Indonesia under Joko Widodo\*

*Yung-ming Yen\*\**

### Abstract

The victory of Prabowo Subianto, a former general in the New Order era, followed by the passage of the amended 2004 TNI Law in March 2025 – which relaxed restrictions on active military personnel holding civilian posts – highlights the significance that civil-military relations continues to play under Indonesia’s emerging regime. While civilian control has been established since the country’s democratic transition in 1998, recent developments suggest a subtle reconfiguration of power between civilian authorities and the military, raising concerns about democratic consolidation and institutional stability. This study employs the civilian control model proposed by Kuehn and Croissant (2023) to examine Indonesia’s civil-military relations following the democratic transition during the Suharto era. In light of the contradictory signals observed during President Joko Widodo’s administration, the study focuses on this period, which offers potential for theoretical validation. The findings reveal that most dimensions, especially elite recruitment, policymaking, and internal security, have experienced varying degrees of regression or stagnation. These developments are associated with the strategic calculations of political elites, the relative weakness of civil society, the re-emergence of domestic security threats, and the military’s efforts to maintain its institutional interests. Even in the absence of overt intervention, the military’s growing influence constitutes a substantive challenge to the consolidation of democracy in Indonesia.

**Keywords:** Civil-Military Relations, Dwifungsi, Civilian Control, Internal Security, Territorial Military Command

---

\* DOI:10.6166/TJPS.202512\_(106).0004

\*\*Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

E-mail: yyen76@thu.edu.tw

130 「雙重功能」再現？  
佐科威時期印尼文武關係與政治發展

顏永銘