

Managing Ethnic Relations in Post-Crisis Malaysia and Indonesia

Lessons from the New Economic Policy?

Khoo Boo Teik



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper was written for the 2001 UNRISD International Conference on Racism and Public Policy. This conference was carried out with the support of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Glossary	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Ethnic Division of Labour	3
New Economic Policy: Politics and Social Transformation	5
State economic intervention	6
Economic Nationalism	7
Emerging Intra-Malay Conflicts	8
Mahathir: Reinterpreting NEP	9
Lessons from NEP	11
Conclusion: Prospects for Indonesia	12
Bibliography	15
UNRISD Programme Papers on Identities, Conflict and Cohesion	17

Acronyms

ASB	Amanah Saham Bumiputera (Bumiputera Unit Trust Scheme)
ASN	Amanah Saham Nasional (National Unit Trust Scheme)
BA	Barisan Alternatif (Alternative Front)
BN	Barisan Nasional (National Front)
CBS	Central Bureau of Statistics
DAP	Democratic Action Party
EOI	export-oriented industrialization
FDI	foreign direct investment
FELDA	Federal Land Development Authority
GDP	gross domestic product
ICA	Industrial Coordination Act 1975
ISI	import-substituting industrialization
ISEAS	Institute of Southeast Asian Studies
MCA	Malaysian Chinese Association
MIC	Malaysian Indian Congress
MNC	Multinational corporation
NEP	New Economic Policy
NIC	newly industrialized country
NOC	National Operations Council
PAS	Parti Islam Semalaysia (Parti Islam, or Islamic Party)
PMIP	Pan Malaysian Islamic Party (Now Parti Islam)
PNB	Permodalan Nasional Berhad (National Equity Corporation)
RM	Malaysian ringgit
SEDC	state economic development corporation
SOEs	state-owned enterprises
UDA	Urban Development Authority
UMNO	United Malays National Organization

Glossary

Bahasa Malaysia	Malay; the Malaysian language
Bangsa Malaysia	Malaysian nation
Bumiputera	Indigenous people (predominantly Malay) in Malaysia
Dukun	Practitioners of "magic"
Kiai	Muslim teachers
Korupsi, kolusi dan nepotisme	Corruption, collusion and nepotism
Merdeka	Independence
Ninjas	Those suspected of being sorcerers
Pribumi	Indigenous people in Indonesia
Reformasi	Popular Reform Movement
Wawasan 2020	Vision 2020

Acknowledgements

I would like to thank Ariel Heryanto, Francis Loh Kok Wah, Vedi Hadiz, James Jesudason and Khoo Khay Jin for their help with materials and comments, and Ho Phaik Li and Wu Yoke Li for their assistance. Funding from Sida/SAREC, Sweden, in conjunction with the Project on Discourses and Practices of Democracy in Southeast Asia, led by the Goteborg Centre for Asian Studies, which supported the preparation of this paper, is gratefully acknowledged.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper addresses some of the problems of managing ethnic relations in Southeast Asia subsequent to the financial crisis of July 1997 by comparing the experiences of Indonesia and Malaysia.

In Indonesia, as is well known, the financial crisis led to economic collapse which, in turn, catalyzed the Popular "Reform" Movement, Reformasi, which ended President Raden Suharto's three-decade "New Order" regime. Indonesia's economic and political implosion brought in its wake several eruptions of ethnic violence—against the Chinese population, between Christian and Muslim communities in Maluku, and between Dayaks and Madurese in Kalimantan. Instances of ethnic animosity were not unknown during the New Order period, and a few of the more recent outbreaks had occurred just before the crisis in Suharto's regime. Yet the major post-crisis outbreaks of ethnic violence surpassed previous ones in various ways. The scale of violence was much larger and covered many different geographical locations. They have been extremely complex in their causes, flashpoints and antagonists. And, in some cases, their security ramifications have been so severe that, together with the secessionist battles in Aceh and Irian Jaya, these outbreaks have sometimes been seen as signs that the Indonesian state may disintegrate.

In contrast, and barring low-level controversies over certain issues, political contention in post-crisis Malaysia has been generally free of ethnic tension, and particularly Malay-Chinese tension, which had so overshadowed past politics. Instead, a novel politics of dissent, also popularly called *reformasi* (after the Indonesian experience), has emerged around an opposition coalition of parties and groupings that are remarkable for their diverse ethnic partnership, religious affiliations and ideological commitments. It is not yet certain how successful this movement will be, but it has already tried some bold experiments in alternative forms of interethnic cooperation.

In short, it seems paradoxical that Indonesia, which was not usually thought to exemplify a state with deep interethnic problems, suffered major outbreaks of ethnic violence in several regions of the country, whereas Malaysia, which has been typically seen as an ethnically divided society, maintained stable interethnic relations.

Among other things, this stark contrast in outcome has led some politicians and analysts in Indonesia and Malaysia to argue that post-crisis Malaysia avoided interethnic recriminations because of the socially and politically beneficial effects of its massive affirmative action programme, known as the New Economic Policy (NEP). Extrapolating from that, some observers have suggested that post-crisis Indonesia requires some variation of a Malaysia-style NEP to avoid or minimize ethnic tensions.

Without dismissing some of NEP's underlying, more generalized principles about an equitable interethnic distribution of wealth via affirmative action programmes, this paper suggests that Malaysia's NEP was never exclusively restricted to ethnicity and ethnic relations. NEP encompassed state policies that affected ethnic identities, interethnic power sharing, and an ethnically targeted distribution of developmental benefits, but was not confined to these issues alone.

In its heyday, NEP provided an overarching policy framework that presupposed high capacities for policy making, determined state economic intervention, bureaucratic regulation, and modes of governance generally associated with the East Asian developmental state. In addition, NEP coincided with certain developments in the global economy, such as the new international division of labour linked to the internationalization of manufacturing production. Consequently, while NEP was commonly seen as "ethnic" in conception, its implementation and subsequent adjustments radically recomposed the class structure of Malaysian society, altered the balance of power between different economic and social groupings, and entrenched the role of the state in the economy.

Can this massive programme of social engineering be replicated in post-crisis Indonesia under global and domestic economic and social conditions that are different from those that Malaysia faced when it pursued NEP in earnest between 1970 and 1990? To what extent did NEP's effects reduce—or periodically intensify—interethnic tension? If some variant of NEP can be useful for managing interethnic tensions, which might that be? And finally, what differences in levels of state capacities for managing the immediately destabilizing consequences of the July 1997 crisis accounted for the starkly contrasting outcomes for ethnic relations in Indonesia and Malaysia? This paper provides some answers to these questions with the goal of contributing to a deeper understanding of ethnic conflicts in the two countries.

Khoo Boo Teik is Associate Professor at the School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia.

Résumé

L'auteur étudie ici quelques-uns des problèmes rencontrés dans la gestion des relations ethniques en Asie du Sud-Est après la crise financière de juillet 1997 en comparant les expériences de l'Indonésie et de la Malaisie.

En Indonésie, on le sait, la crise financière a provoqué l'effondrement de l'économie, ce qui a servi de catalyseur au mouvement populaire de "réforme", Reformasi, qui a finalement mis un terme au régime Suharto, "l'Ordre nouveau", en place depuis trois décennies. L'implosion économique et politique de l'Indonésie a été suivie de plusieurs flambées de violences ethniques—contre la population chinoise, entre les communautés chrétienne et musulmane aux Moluques, et entre les Dayaks et les Madurais dans le Kalimantan. Il y avait eu des exemples d'animosité interethnique pendant la période de l'Ordre nouveau et, parmi les éruptions de violence les plus récentes, certaines s'étaient produites juste avant la crise du régime Suharto. Pourtant, les violences ethniques qui ont éclaté après la crise ont surpassé les précédentes à divers égards. Elles ont été beaucoup plus étendues et ont eu lieu en une multitude de points géographiques. Elles ont été extrêmement complexes, par la variété de leurs causes, des points d'embrasement et des antagonistes. Et, dans certains cas, leurs ramifications sécuritaires ont été si graves que certains ont vu dans ces explosions, conjuguées aux luttes séparatistes en Aceh et dans l'Irian Jaya, le signe d'un risque d'éclatement pour l'Etat indonésien.

En revanche, et à l'exception de controverses sur certaines questions qui n'ont jamais dépassé un certain degré d'intensité, le débat politique en Malaisie après la crise n'a guère souffert des tensions ethniques, en particulier des tensions entre Malais et Chinois, qui avaient tant assombri la vie politique dans le passé. Au contraire, une politique nouvelle de dissidence, appelée communément *reformasi* (d'après l'expérience indonésienne), a fait son apparition autour d'une coalition de partis et de groupements d'opposition qui présentent une remarquable diversité de partenaires ethniques, d'affiliations religieuses et d'engagements idéologiques. Si l'étendue de son succès reste à déterminer, ce mouvement a déjà tenté des expériences audacieuses et originales de coopération interethnique.

En bref, il semble paradoxal que l'Indonésie, dont les problèmes ethniques ne sont pas d'ordinaire jugés inextricables, ait connu de fortes éruptions de violences ethniques dans plusieurs régions, alors qu'en Malaisie, typiquement présentée comme une société multiethnique profondément divisée, les relations ethniques soient demeurées stables.

Ces résultats très contrastés, entre autres facteurs, ont amené des personnalités politiques et des analystes d'Indonésie et de Malaisie à supposer que la Malaisie d'après la crise avait évité les récriminations interethniques grâce aux effets sociaux et politiques bénéfiques de son vaste programme d'action antidiscriminatoire, connu sous le nom de "nouvelle politique économique" (NPE). Extrapolant à partir de là, certains observateurs ont suggéré que l'Indonésie d'après la crise avait besoin d'une variante de la NPE malaisienne pour se préserver des tensions ethniques ou les atténuer.

Sans rejeter les principes généraux qui sont à la base de la NPE et qui tendent à une distribution équitable des richesses entre les ethnies par le biais de programmes antidiscriminatoires, l'auteur fait observer ici que la NPE malaisienne ne s'est jamais limitée à l'ethnicité et aux relations ethniques. La NPE recouvrait des politiques publiques qui portaient sur les identités ethniques, le partage du pouvoir entre les ethnies et une répartition entre elles des bienfaits du développement, mais ne se limitait pas à ces seules questions.

A son apogée, la NPE a fourni un cadre politique général qui présupposait de fortes capacités en matière d'élaboration des politiques, une intervention résolue de l'Etat dans l'économie du pays, des règles régissant l'administration et des modes de gouvernance généralement associés à l'Etat "développemental" de l'Asie de l'Est. De plus, la NPE a coïncidé avec certains développements de l'économie mondiale tels que la nouvelle division internationale du travail liée à l'internationalisation de la production manufacturière. En conséquence, si la NPE apparaissait généralement comme de conception "ethnique", son application et les ajustements ultérieurs ont entraîné une recomposition profonde de la structure des classes en Malaisie, modifié l'équilibre des forces entre les différents groupements économiques et sociaux et ancré le rôle de l'Etat dans l'économie.

Peut-on reproduire dans l'Indonésie de l'après-crise ce vaste programme de recomposition sociale, alors que la situation économique et sociale qui règne en Indonésie et dans le monde est différente de celle qui prévalait lorsque la Malaisie poursuivait sa NPE entre 1970 et 1990? Dans quelle mesure les effets de la NPE ont-ils atténué – ou par moments intensifié – les tensions interethniques? Si une variante quelconque de la NPE pouvait aider à gérer les tensions interethniques, comment se présenterait-elle? Enfin, quelles différences dans les niveaux de capacité de l'Etat à gérer les conséquences immédiates et déstabilisantes de la crise de juillet 1997 peuvent expliquer les résultats très contrastés de la gestion des relations ethniques en Indonésie et en Malaisie? L'étude livre quelques réponses à ces questions dans le but de contribuer à une compréhension plus profonde des conflits ethniques dans les deux pays.

Khoo Boo Teik est maître de conférences à l'Ecole des sciences sociales de l'Université Sains de Malaisie.

Resumen

En este documento se abordan algunos de los problemas en el manejo de las relaciones étnicas en Asia Sudoriental posterior a la crisis financiera de julio de 1997. A tales efectos, se comparan las experiencias de Indonesia y Malasia.

De todos es sabido que la crisis financiera en Indonesia condujo al colapso económico que, a su vez, favoreció el desarrollo del movimiento popular "reformista", Reformasi, mismo que acabó con el régimen del Nuevo Orden del Presidente Suharto, mantenido durante tres decenios. La implosión política y económica del país provocó consiguientemente algunos brotes de violencia étnica – contra la población china; entre las comunidades cristianas y musulmanas en Maluku, y entre dayaks y madureses en Kalimantan. Durante el régimen del Nuevo Orden ya se habían dado casos de animadversión étnica, y algunos de los brotes más recientes habían surgido poco antes de que el régimen de Ramen Suharto entrara en crisis. Sin embargo, los principales brotes de violencia étnica posteriores a la crisis fueron mucho más graves que los anteriores en diversos aspectos. La escalada de violencia fue mucho mayor y abarcó localidades geográficas muy diversas. Sus causas, puntos álgidos y antagonistas han sido extremadamente complejos. En algunos casos, las consecuencias han sido tan graves desde el punto de vista de la seguridad, que, junto con las batallas secesionistas libradas en Aceh e Irian Jaya, estos brotes han llegado a considerarse algunas veces como señales de que el Estado indonesio se podría desintegrar.

Por el contrario, excluyendo la polémica de bajo nivel sobre determinados asuntos, el litigio político en Malasia después de la crisis ha estado generalmente exento de las tensiones étnicas, en particular entre malayos y chinos, que con tanta frecuencia habían eclipsado la política en tiempos anteriores. En su lugar, ha surgido una original política de desacuerdo, también conocida popu-

larmente como *reformasi* (por la experiencia de Indonesia), en torno a una coalición de partidos y agrupaciones de la oposición, que se distinguen por la diversidad de su asociación étnica, sus afiliaciones religiosas y sus compromisos ideológicos. Aún es pronto para determinar exactamente el éxito que tendrá este movimiento, pero lo cierto es que ya ha realizado algunos experimentos afortunados con respecto a formas alternativas de cooperación interétnica.

En resumen, resulta paradójico que Indonesia, donde normalmente no se pensaba que fueran a surgir grandes problemas interétnicos, tuviera que enfrentarse a brotes importantes de violencia en algunas de sus regiones; mientras que Malasia, considerada una sociedad étnicamente dividida, mantuviera unas relaciones interétnicas estables.

Entre otros aspectos, el fuerte contraste observado en los resultados, ha llevado algunos políticos y analistas de Indonesia y Malasia a sostener que, durante la época posterior a la crisis, Malasia evitó las recriminaciones interétnicas debido a los benéficos efectos sociales y políticos de su programa de acción positiva, a gran escala, conocido como la Nueva Política Económica (NPE). Extrapolando este razonamiento, algunos observadores han sugerido que la Indonesia posterior a la crisis necesita alguna variedad de la NPE de Malasia, para evitar o reducir al mínimo las tensiones étnicas.

Sin descartar algunos de los principios subyacentes y más generalizados de la NPE sobre una distribución interétnica equitativa de la riqueza a través de programas de acción afirmativa, en estas páginas se señala que la NPE de Malasia nunca se limitó estrictamente a la etnicidad y las relaciones étnicas. Abarcó políticas estatales que afectaron a las identidades étnicas, el reparto interétnico de poderes, y una distribución de los beneficios del desarrollo con una orientación fundamentalmente étnica; sin embargo, no se limitó exclusivamente a estas cuestiones.

En su momento de apogeo, la NPE proporcionó un marco político general que presupuso una gran capacidad para la formulación de políticas, la firme intervención del Estado en la economía, la regulación burocrática y formas de gobierno generalmente asociadas con el estado de desarrollo de Asia Oriental. Asimismo, la NPE coincidió con algunos cambios operados en la economía mundial, como la nueva división internacional del trabajo vinculada a la internacionalización de la industria manufacturera. Por consiguiente, si bien se pensaba que la concepción de la NPE era “étnica”, su aplicación y adaptaciones posteriores cambiaron radicalmente la estructura de clases de la sociedad malasia, alteraron el equilibrio de poderes entre las diferentes agrupaciones económicas y sociales, y consolidaron el papel del Estado en la economía.

¿Puede repetirse este programa masivo de “ingeniería social” en la Indonesia posterior a la crisis, cuando las condiciones socioeconómicas generales de este país son tan diferentes de aquellas a las que se enfrentó Malasia cuando emprendió seriamente su NPE entre 1970 y 1990? ¿Hasta qué punto redujeron o intensificaron periódicamente los efectos de la NPE la tensión interétnica? Si una variante de la NPE puede ser útil para manejar las tensiones interétnicas, ¿cuál podría ser? Por último, ¿qué diferencias entre los Estados, en lo que respecta a su capacidad de manejar inmediatamente las consecuencias desestabilizadoras de la crisis de julio de 1997, justifican la obtención de resultados

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21374

