

# ASPECTEN VAN DE NEDERLANDS-INDONESISCHE BETREKKINGEN 1945-1962

## VERSLAG VAN EEN SYMPOSIUM

J.W.L. Brouwer  
R.J.J. Stevens

In juli 1992 bezocht emeritus-hoogleraar C. Penders, voorheen verbonden aan de University of Queensland te Brisbane, Australië, Nederland. Bij die gelegenheid organiseerde het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis op 2 juli 1992 een symposium over verschillende aspecten van de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1962. Vijf sprekers hielden een inleiding: L.G.M. Jaquet, J.M.M.J. Clerx, P.B.R. de Geus, R. Gase en C.L.M. Penders. Hieronder volgt een verslag van hun bijdragen, alsmede een korte samenvatting van de daaropvolgende discussie.

### Het gouvernement en het Indonesisch nationalisme

Oud-diplomaat *L.G.M. Jaquet* opende het symposium met een voordracht over de opvattingen van het Nederlands-Indisch gouvernement over het Indonesisch nationalisme en eventuele tegenstellingen tussen 'Batavia' en 'Den Haag' hierover. Jaquet achtte het noodzakelijk enige aandacht te besteden aan de vooroorlogse situatie, toen Nederland nog in staat was zelfstandig een beleid te bepalen.

Volgens Jaquet werd het Indonesisch nationalisme toen nauwelijks herkend als een politieke kracht. Het nationalisme werd veeleer gezien als een gezagsondermijnende ontwikkeling, die niet met politieke, maar met politiële middelen moest worden tegemoet getreden. Deze politiële benadering van het nationalisme wees op een gebrek aan onderkenning van het wezen van het moderne nationalisme. Dit nationalisme was in tegenstelling tot het vroegere lokaal chauvinisme niet slechts gericht tegen het koloniaal bestuur, doch was er tevens een produkt van. Onderwijs en nationale bewustwording gingen hand in hand. Het overkoepelend koloniaal gezag wekte bij een westers gevormde Indonesische intellectuele bovenlaag een saamhorigheidsgevoel op. Moderne techniek, transportmiddelen en gemeenschappelijke westerse beïnvloeding bevorderden het onderling contact. In een later stadium vormde gemeenschappelijke tegenstand tegen een voortgezet koloniaal bestuur door een westerse bovenlaag het bindmiddel, dat onderlinge tegenstellingen overbrugde.

Uit het vorenstaande kan volgens Jaquet overigens niet worden afgeleid, dat een op kanalisering van het nationalisme gebaseerd beleid eenvoudig zou zijn geweest en zonder meer voor de hand had gelegen. Het dualistische Nederlandse bestuurssysteem rustte namelijk op het natuurlijk gezag van de adathoofden. Deze adathoofden - althans die in de buitengewesten - ervoeren

de activiteiten van de zich in de adatsfeer niet meer thuis voelende moderne nationalist (wier loyaliteit zich had verlegd van de geboortestreek - de *pays* - naar de natie - de *patrie* -) als gezagsondermijner. Met andere woorden: naast een nationale revolutie begon zich een tegen het adatgezag gerichte sociale revolutie af te tekenen. De adathoofden verwachtten van het Nederlandse bestuursapparaat niet anders dan dat het hiertegen zou optreden. Al met al was het dekolonisatieproces reeds vóór de oorlog ingezet. De ontwikkelingen werden tijdens de oorlog versneld door de manipulaties van het Japanse bezettingsregime.

In de naoorlogse situatie is er een aaneenschakeling van tegenstellingen en conflicten tussen Den Haag en Batavia geweest. Deze hadden voor een niet onbelangrijk deel te maken met het gebrek aan relevantie van het door Den Haag op grond van binnenlands-politieke compromissen gevoerde beleid, zowel voor de situatie in Indonesië, als voor de internationale situatie.

Tenslotte ging Jaquet in op het streven naar een federale opbouw van Indonesië. Waren de deelstaten die in 1946 tijdens de conferenties van Malino en Den Pasar werden gevormd een verlengstuk van het Nederlands-Indisch gouvernement? Jaquet betoogde dat met name de vertegenwoordigers van de staat Oost-Indonesië, waaronder Anak Agung, bepaald geen Nederlandse stromannen waren. Zij hadden echter tegen, dat hen, in tegenstelling tot de Javaanse nationalist, geen Japanse wapens in handen waren gevallen, waardoor zij militair geheel van Nederland afhankelijk waren. Hun leiders waren goeddeels adathoofden met wie Nederland voor de oorlog bestuurs-technisch en, sinds het mislukken van de besprekingen met de Republiek in 1946, ook politiek samenwerkte. Zij waren echter de machthebbers van het verleden, de republikeinse leiders die van de toekomst. De federalisten verwachtten in nieuwe staatkundige verhoudingen technische hulp van Nederland en tegenwicht tegen Javaanse hegemonie. Zij distantieerden zich van Nederland nadat zij, ondanks hun uitdrukkelijk verzoek deel te mogen nemen, buiten de Nederlands-republikeinse besprekingen van december 1948 werden gehouden. Teleurgesteld wendden zij zich tot de Republikeinen.

## **De schuldenproblematiek**

De econoom *J.M.M.J. Clerx*, verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, sprak over minister Lieftinck van Financiën en de Indonesische schuldenproblematiek. Zijn voordracht heeft hij uitgewerkt tot een artikel dat opgenomen is in deze bundel.

## **Amerikaanse bemoeienis**

Oud-minister van Defensie *P.B.R. de Geus* (CDA) behandelde de rol van de Verenigde Staten in het conflict met Indonesië over Nieuw-Guinea. Bij de soevereiniteitsoverdracht op 27 december 1949 werd Nieuw-Guinea uitgezonderd. Aan deze bijzondere positie lagen vooral ten grondslag de ambities

van enkele Binnenlands-Bestuursambtenaren in Nieuw-Guinea. Al vanaf 1944 probeerden zij, onder leiding van J.P.K. van Eechoud een aparte status voor Nieuw-Guinea te verkrijgen, geheel tegen de wensen van Luitenant Gouverneur-Generaal Van Mook en de Nederlandse regering in. Langzaam groeide echter de steun voor Van Eechouds initiatief, op den duur ook in de Staten-Generaal. Batavia en Den Haag werden gedwongen het serieus te nemen. De wijze waarop Van Eechoud c.s. opereerde, vergeleek De Geus met het optreden van bestuursambtenaren in de buitengewesten dat in de negentiende eeuw aanleiding gaf tot gebiedsuitbreiding in strijd met de wensen van Batavia en Den Haag. In feite was Nieuw-Guinea een 'anachronistisch probleem': emoties van prestige, nationaal gevoel en status als mogendheid op het wereldtoneel voerden daarbij de boventoon. Van 'werkelijke' (economische) belangen was geen sprake en het argument van volksplantingen om Nederland van zijn overbevolking te ontlasten, was er 'met de haren bijgesleept', aldus De Geus.

Het Nederlands Nieuw-Guinea-beleid kreeg in de jaren vijftig internationale ondersteuning. Australië en Nieuw-Zeeland hadden belang bij een westers bolwerk in het anticomunistisch *cordon sanitaire* in de Stille Oceaan. De positie van de Verenigde Staten week daarvan af. Om verdere verspreiding van het communisme in Azië voor te zijn, en meer algemeen uit de Amerikaanse voorkeur voor dekolonisatie, streefde Washington ernaar dat alle kolonies snel zouden worden omgezet in zelfstandige staten onder 'friendly, peace loving and economically sound governments'. Gezien de positie van Australië en Nieuw-Zeeland (die ook werd gesteund door Groot-Brittannië), namen de Verenigde Staten ten aanzien van Nieuw-Guinea een neutraal standpunt in. Hun eerste prioriteit was steun aan de nationalist, voor zover die niet anti-westers waren. De Geus merkte op dat intussen het 'werkelijke' Nederlandse belang teniet werd gedaan door de confiscatie in 1957 van de Nederlandse bedrijven in Indonesië.

Met het aantreden van een nieuwe president in 1961 kwam een einde aan de inactieve houding van de Verenigde Staten. Kennedy zag het conflict tussen Nederland en Indonesië over Nieuw-Guinea als een belangrijk probleem. Die zorg was ongetwijfeld ingegeven door de levering van zware wapens door de Sovjet-Unie aan Indonesië. Bij de ontwikkeling van het nieuwe Amerikaanse beleid werd overigens in goede harmonie samengewerkt met Nederland. Dit leidde ertoe dat in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in het najaar van 1961 het zogenaamde Plan-Luns, dat streefde naar internationalisatie van Nieuw-Guinea, werd ingediend. Dat haalde echter niet de vereiste tweederde meerderheid. De dreigende oorlog tussen Nederland en Indonesië om Nieuw-Guinea werd tenslotte afgewend door direct ingrijpen van Kennedy. Hij dwong beide antagonisten de gang naar de onderhandelingstafel te maken, waar onder leiding van de Amerikaanse diplomaat Bunker een akkoord over soevereiniteitsoverdracht tot stand kwam.

### **Trouble-shooter in dienst van het Koninkrijk**

De historicus *R. Gase* hield een verhandeling over de rol van de diplomaat J.H. van Roijen in de betrekkingen tussen Indonesië en Nederland.

In het voorjaar van 1949, op het dieptepunt van de Nederlands-Indonesische betrekkingen, werd Van Roijen door de Nederlandse regering gevraagd leiding te geven aan de Nederlandse delegatie bij de besprekingen met de Republiek te Batavia. Van Roijen, oud-minister van Buitenlandse Zaken, was op dat moment ambassadeur bij de Verenigde Naties. In die hoedanigheid verdedigde hij loyaal het Nederlandse beleid inzake Indonesië. Was hij eind 1948 nog een voorstander geweest van de tweede politionele actie, vanaf het moment dat hij in Batavia aankwam zag hij in dat 'diplomatie' de voorkeur boven 'strijd' verdiende. Waarom was hij van mening veranderd? Hij ontdekte (tot zijn verrassing ) dat de Nederlandse militaire controle over Indonesië verre van volledig was. De Nederlandse militairen, generaal S.H. Spoor uitgezonderd, waren in zijn ogen 'dom en kortzichtig'. Ten tweede wist hij uit eigen ervaring, vooral na het neerslaan van de communistisch geïnspireerde opstand in de Oostjavaanse stad Madioen, dat de internationale steun voor Soekarno c.s. was gegroeid. Ten derde maakte Van Roijen zich zorgen over de besluiteloosheid van het kabinet-Drees-Van Schaik. Dankzij zijn talrijke (in)formele contacten in Nederland werd hem duidelijk dat het de meeste ministers aan realiteitszin ontbrak.

Tegen deze achtergrond zag Van Roijen slechts één oplossing: onderhandelingen aangaan met de Republiek met slechts één doel: de onafhankelijkheid van Indonesië op zo kort mogelijke termijn, eventueel in een Unie met Nederland, anders zonder een nauw samenwerkingsverband. 'Ik kan geen andere koers varen, omdat er geen andere koers is', aldus Van Roijen, wiens diplomatieke gaven hem in staat stelden voldoende steun te vinden voor zijn doelstelling. Alleen de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon Beel kreeg hij niet achter zich; die had zich teveel gecommitteerd aan het onverzoenlijke KVP-standpunt.

Ook bij de oplossing van de Nieuw-Guinea-kwestie was Van Roijen, nu als ambassadeur in Washington, nauw betrokken. Wederom was er sprake van een regeringsbeleid dat achter de feiten aanliep in weerwil van de internationale politieke werkelijkheid. Andermaal pleitte Van Roijen voor een snelle soevereiniteitsoverdracht. Wellicht moest hij in 1960-1961 zijn strijd voeren onder moeilijker omstandigheden dan in 1949: het departement van BZ stond als één man achter het 'nationalistisch' beleid van zijn sterke en dynamische minister Luns. Van Roijen speelde een belangrijke rol bij de omslag van de houding van de volksvertegenwoordiging tegenover Luns' beleid. Hij bracht Biesheuvel, Tweede-Kamerlid voor de regeringspartij ARP, in contact met Harriman, de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken en adviseur van president Kennedy voor Zuidoostaziatische aangelegenheden. Biesheuvel raakte overtuigd van de onhaalbaarheid van het gevolgde beleid en slaagde erin op zijn beurt fractievoorzitter Bruins Slot te overtuigen dat met Indonesië gesproken moest worden over de soevereiniteitsoverdracht van Nieuw-Guinea.

Samenvattend kan volgens Gase worden gesteld, dat Van Roijen een matigende invloed op het Nederlandse regeringsbeleid had. Zowel in 1949 als in

1961 wist Van Roijen de eenheid in de onderhandelingsdelegatie(s) te bewaren. Beide keren vervulde hij de rol van *trouble-shooter* in dienst van het Koninkrijk.

## De TNI en de Indonesische revolutie

C. Penders sprak over het ontstaan van de *Tentara Nasional Indonesia* (het Nationale Indonesische Leger) en zijn rol in de Indonesische revolutie 1945-1949.

Soekarno en Hatta hadden in de oorspronkelijke plannen voor de opbouw van een Indonesisch staatsapparaat geen plaats ingeruimd voor een nationaal leger. De republikeinse leiders meenden met een politieleger, dat de interne veiligheid en orde zou moeten bewaren, te kunnen volstaan. De nieuwe leiders bleken echter niet bij machte de sociale revolutie en de massale volksopstand tegen het herstel van het koloniale gezag (die vooral in september 1945, na de komst van de eerste geallieerde troepeneenheden in volle hevigheid was uitgebarsten) in bedwang te houden. Een lawine van terreur, moord en doodslag overspoelde nagenoeg geheel Java en Sumatra. De republikeinse regering verloor voor maanden de controle over de gang van zaken. In feite was de macht in handen van tal van verschillende Indonesische strijdgroepen, waarvan de meeste door de Japanners waren opgeleid en bewapend. De republikeinse leiders zagen zich gedwongen hun opvattingen over de noodzaak van een militair apparaat te herzien. Een nationaal leger werd opgericht om de chaotische ontwikkelingen beheersbaar te maken.

Lange tijd vormde de TNI slechts een relatief klein onderdeel van de totale Indonesische troepenmacht die tegen de Nederlanders ten strijde trok. De kern van de TNI was de *Siliwangi*-divisie onder bevel van kolonel Nasution. Daarnaast vochten verschillende irreguliere strijdgroepen. Deze eenheden waren dikwijls met politieke stromingen en partijen verbonden, zoals met de *Partai Socialis*, met de Islamitische fundamentalisten en met de *Partai Komunis Indonesia*. Het duurde jaren eer er van een meer gedisciplineerd nationaal leger kon worden gesproken. Verschillende strijdgroepen gingen in de TNI op. Extremistische communistische en islamitische bewegingen werden uitgeschakeld. Op deze wijze werd de TNI de grootste gewapende macht in Indonesië.

De TNI was politiek gesproken niet homogeen. De hoge officieren waren merendeels door de Nederlanders opgeleid zoals bijvoorbeeld Nasution, Kaliwarang en Soeharto. Op de Koninklijke Militaire Academie te Bandung waren zij in de grondbeginselen van de moderne oorlogsvoering onderwezen. Hier leerden zij ook de westerse visie op de rol van het leger in een politiek bestel. Dit handjevol invloedrijke officieren zag de krijgsmacht als een neutraal instrument in de handen van de politieke leiding. Veruit het grootste deel der TNI-officieren had evenwel zijn opleiding van de Japanners ontvangen en keek heel anders aan tegen de relatie leger-politiek. Hen was weinig moderne krijgskunde bijgebracht, maar wel een grote dosis van de Japanse fascistisch-militaristische filosofie waarin politieke en militaire macht niet gescheiden waren. *Semangat* (vechtlust) was een van de waarden die hen werden geleerd.

Terwijl de eerste groep officieren staffuncties bekleedde, vochten de *Semangat*-officieren aan het front. Zij waren vanaf het begin gekant tegen de *diplomasi* van de republikeinse regering. Dezelfde *Semangat*-officieren waren na de soevereiniteitsoverdracht politiek het meest geëngageerd en aarzelden daarbij niet hun militaire macht te gebruiken. Samengevat kan worden gesteld dat de TNI vanaf 1945 nauw met de politieke ontwikkelingen in Indonesië was betrokken. Sinds de staatsgreep van 1965 heeft ze de macht geheel in eigen hand.

## Discussie

Tijdens de discussie kwamen verschillende onderwerpen aan de orde. Op de vraag of een federalistisch concept, zoals dat geformuleerd werd op de Malino-conferentie (15-26 juli 1946) kans van slagen zou hebben gehad in de jaren twintig, werd negatief geantwoord. Het heersende conservatieve politieke klimaat in het interbellum hield verdergaande bestuurlijke hervormingen in Nederlands-Indië, zoals de Volksraad, tegen. Toch waren er ook al in het interbellum pleidooien voor decentralisatie te horen. Van Mook zou daar na de oorlog duidelijk aan refereren.

Ook werd nader ingegaan op de veranderende positie van de Verenigde Staten in de jaren 1945-1950 tegenover het Indonesische nationalisme. Aanvankelijk leek een algemeen antikolonialisme het Amerikaanse beleid te domineren. Onder invloed van de consul-generaal in Batavia, Walter Foote, nam het State Departement een meer pro-Nederlandse houding aan. Als gevolg van de toenemende spanningen met de Sovjet-Unie kwam daar in de loop van 1947 het argument bij dat het herstel van de koloniale situatie in Oost-Azië noodzakelijk was om de inzet van de koloniale mogendheden, c.q. Nederland, in Europa te verzekeren. Met de communistische successen in China in 1948 raakte het 'Europese perspectief' in het Amerikaanse beleid echter snel op de achtergrond en kreeg de samenwerking met de niet-communistische nationalisten prioriteit.

Met betrekking tot de Nieuw-Guinea-kwestie werd een paradox gesignaleerd. Het behoud van de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea betekende een verslechtering van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, maar was tegelijkertijd een zegen voor het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië, omdat de Nieuw-Guinea-kwestie de aandacht van de Indonesische politiek afleidde van de Nederlandse economische invloed. Voor Soekarno, die op zoek was naar bindmiddelen in de verdeelde Indonesische binnenlandse politiek, was de *confrontasi*-politiek inzake Nieuw-Guinea het instrument om de tegenstellingen in Indonesië te verzoenen.