



PERKECUALIAN ASIA TENGGARA: LATAR BELAKANG SEJARAH*

Oleh

Rohani Hj. Ab. Ghani
Sekolah Pembangunan Sosial
Universiti Utara Malaysia
Web Mail:Rohani@uum.edu.my

ABSTRAK

Keselamatan merupakan agenda utama negara-negara di Asia Tenggara khususnya negara-negara anggota ASEAN pada awal dekad 1970-an. Ini kerana dari segi latarbelakang sejarah menunjukkan bahawa kawasan ini sangat terdedah kepada ancaman luar terutama akibat persaingan kuasa-kuasa besar. Dasar Perkecualian Asia Tenggara yang diperkemaskan melalui Dasar ZOPFAN-Kawasan Aman, Bebas dan Berkecuali (Zone of Peace, Free and Neutrality) yang diusahakan oleh Malaysia adalah merupakan satu mekanisme yang diharap boleh menjamin keselamatan dan keamanan di rantau ini. Selain dari itu, ia juga merupakan landasan utama kepada corak perhubungan di kalangan negara-negara di rantau ini.

Latarbelakang

Peralihan tampuk kepimpinan dari Tunku Abdul Rahman kepada Tun Abdul Razak sebagai Perdana Menteri Malaysia telah memberikan kesan dan perubahan yang besar dalam berbagai aspek termasuk dasar luar Malaysia.¹ Kalau sebelum ini dasar luar Malaysia bersifat Anti-Komunis dan Pro-Barat, kini ia telah berubah kepada dasar Tidak

* Artikel ini dibentangkan dalam Seminar Pemantapan Sekolah Pembangunan Sosial di Langkawi pada 18-21 November 1998

¹ Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj telah meletakkan jawatan sebagai Perdana Menteri Malaysia berikutan tercetusnya peristiwa 13 Mei 1969.

Memihak. Perubahan ini merupakan satu rombakan yang besar dalam pelan dasar luar yang telah diamalkan selama ini. Sesuai dengan dasar ini, Tun Abdul Razak pernah menyatakan konsep dasar luar Malaysia adalah untuk menjalin hubungan dengan negara-negara yang ingin bersahabat Malaysia. Beliau telah menjelaskan:

Adalah menjadi asas dasar luar Malaysia yang utama untuk menjalinkan persahabatan dengan semua negara-negara yang menghormati kita dan yang ingin bersahabat dengan kita tanpa mengira ideologi politik mereka atau corak sistem sosial mereka. Kita di Malaysia akan terus mengikut dasar luar berkecuali kita dan dasar persahabatan kita dengan semua negara di samping membuat pengukuran bebas sendiri dalam semua perkara.²

Dalam ucapan pertamanya setelah dilantik menjadi Perdana Menteri Malaysia di Perhimpunan Khas Pemimpin-Pemimpin UMNO seluruh Malaysia pada 22 September 1970, Tun Abdul Razak mahu perhubungan Malaysia dengan negara-negara luar dilandaskan kepada sikap bebas, sesuai dengan masa serta mengikut kepentingan negara yang merdeka.³ Beliau juga menegaskan Malaysia mesti menunjukkan corak atau identiti yang tegas dan berkeyakinan penuh serta berdikari di samping sama-sama memelihara keamanan, ketenteraman, bekerjasama dalam segala bidang khususnya di rantau Asia Tenggara (AT) dan dunia amnya.⁴

Oleh yang demikian, agak jelas di sini bahawa dasar luar Malaysia mulai tahun-tahun 1970-an telah menampakkan perbezaan dengan tempoh yang sebelumnya. Tun yang

² Ucapan Tun Abdul Razak bin Dato' Hussein yang terkandung dalam **Buku Rasmi Tahunan Malaysia 1972**, Jilid 6, Jabatan Percetakan Kerajaan, Kuala Lumpur, 1974, hlm. 19.

³ **The Straits Times**, 22 September 1970, hlm. 1.

⁴ *Ibid.*

disifatkan sebagai pemimpin yang mewakili golongan baru dan pemimpin "order baru" juga dikatakan lebih pragmatik dalam menggubal dan melaksanakan dasar luar negara.⁵ Selain dari Tun, kemunculan beberapa tokoh lain yang telah diberi peluang dalam menerapkan idea mereka dalam soal pemikiran semula dasar luar Malaysia seperti Tun Dr. Ismail⁶ dan Tan Sri Ghazali Shafie juga telah turut memberikan pembaharuan dalam dasar luar Malaysia dalam era 1970-an ini. Kemunculan pemimpin-pemimpin baru dan peralihan kuasa serta pucuk pimpinan di negara ini telah menjadi sebahagian daripada faktor yang menyebabkan perubahan dalam dasar luar Malaysia. Perkara ini diulas oleh J.Saravanamuttu :

The most important domestic developments affecting the direction of foreign policy were the events arising out of the May 13 incident as this resulted in a leadership shift.⁷

Selain dari perubahan pucuk pimpinan dalam arena Malaysia, senario politik antarabangsa juga telah turut memberikan kesan ke atas perubahan dasar luar Malaysia. Keadaan tersebut adalah seperti penarikan tentera British dari Asia dan Terusan Suez, pengunduran Amerika Syarikat (AS) dari Vietnam Selatan, dasar *detente* Rusia dan keadaan perang di Indochina khususnya di Vietnam Selatan yang kian meruncing. Perkembangan ini menjadi perkara penting bagi pemimpin-pemimpin Malaysia dalam memikirkan tentang perubahan yang perlu ada dalam dasar luar Malaysia bagi

⁵ Mohamed Noordin Sopiie (pyt), **Seluruh Hidupnya Untuk Malaysia**, New Straits Times Press, Kuala Lumpur, 1970, hlm. 31.

⁶ Semasa kabinet Tunku, Tun Dr. Ismail pernah menjawat jawatan Menteri Dalam Negeri. Namun oleh kerana bertentangan pendapat dengan Tunku terutama dalam dasar anti-komunis yang keterlaluan oleh Tunku, Tun . Ismail telah meletakkan jawatannya pada tahun 1968 atas sebab-sebab kesihatan.

⁷ J. Saravanamuttu, **The Dilemma of Independence: Two Decades of Malaysia's Foreign Policy 1957-1977**, Penerbit Sains Malaysia, Penang, 1983, hlm. 133.

menyesuaikannya dengan perkembangan semasa di peringkat antarabangsa pada waktu itu. Menyentuh tentang perkara ini Tun Dr. Ismail pernah menyatakan :

*We must remember that the time is changing and foreign policy is never static; we must adapt our country's foreign policy to changing times ...*⁸

Selain daripada faktor-faktor yang telah disebutkan di atas, pengalaman konfrontasi Malaysia dengan Indonesia juga menjadi faktor penyebab kepada perubahan dasar luar Malaysia yang kemudiannya membawa kepada pelaksanaan Perkecualian Asia Tenggara (AT).⁹

Walaupun dasar luar Malaysia dalam era 1970an ini pada dasarnya mempunyai beberapa kelainan dengan dasar luar Malaysia semasa Tunku, namun ia masih mempunyai persamaan dari segi prinsipnya iaitu masih berpegang kepada prinsip memelihara keamanan dan menjaga hak kemanusiaan. Persamaan ini ditegaskan oleh Ghazali Shafie,

Hari ini seperti tahun 1957, kita tidak berganjak ... kita tertakluk kepada prinsip bahawa keamanan mestilah dipelihara, hak manusia dijamin, keadilan dan pemerintahan mengikut perundangan diwujudkan, perkembangan ekonomi dan kemajuan sosial dijalankan dan dunia haruslah bebas dari dominasi dan eksploitasiAnti-Kolonisme dan Anti-Perkauman ialah elemen-elemen agar dalam dasar luar kita ... dengan penekanan

⁸ Ucapan Tun Dr. Ismail sewaktu mengemukakan cadangan Perkecualian di Sidang Parlimen pada 10 Jun 1968, lihat, **Perbahathan Parlimen, Dewan Rakyat**, Jilid V, No . 3, 10 Jun 1968, Col. 727- 732.

⁹ J. Saravanamuttu, hlm. 89.

yang sama pada keinginan untuk mewujudkan rantau (Asia Tenggara) yang stabil.¹⁰

Dari penegasan tersebut, satu penonjolan yang dibuat dalam dasar luar Malaysia ialah untuk mewujudkan kestabilan di AT ini. Sehubungan dengan itu, bersesuaian dengan perkara tersebut Malaysia telah mengemukakan satu gagasan yang ideal, bertepatan dengan teras dasar luar pada masa itu yang bersifat Tidak Memihak, iaitu Perkecualian AT.

Faktor-Faktor Yang Mendorong Pelaksanaan Dasar Perkecualian AT

Perkecualian AT yang mula dikemukakan oleh Tun Dr. Ismail pada tahun 1968 akhirnya telah dilaksanakan pada 1971. Seperti yang telah dinyatakan sebelum ini, antara sebab tercetusnya idea ini ialah perkembangan politik antarabangsa iaitu keputusan British untuk menarik tenteranya dari Asia dan Terusan Suez. Penarikan keluar tentera British dari kawasan Asia dan Terusan Suez telah dirancang pada tahun 1960-an disebabkan oleh krisis kewangan yang melanda negara itu.¹¹ Berikutan krisis tersebut antara beberapa langkah yang telah diambil oleh kerajaan British telah diterangkan dalam Kertas Putih pada Februari 1966. Ia antara lain menegaskan tentang dasar ketenteraan British di luar Eropah iaitu;

¹⁰Ghazali Shafie, "The Search for Stability", *Foreign Affairs Malaysia*, Vol. 6, No. 1, Mac 1973, Kementerian Luar Malaysia, hlm. 48-50.

¹¹C.E. Morrison and A. Shurke, *Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian State*, St. Martin Press, New York, 1978, hlm. 154.

- i. Britain tidak akan menjalankan operasi-operasi ketenteraan yang besar kecuali dengan kerjasama dari sekutu-sekutunya;
- ii. Britain tidak akan membantu keselamatan negara lain kecuali negara yang dibantu itu ada menyediakan kemudahan-kemudahan yang dikehendaki; dan
- iii. Britain tidak bertujuan mengekalkan kemudahan-kemudahan pertahanan dalam sesebuah negara merdeka kalau itu bertentangan dengan hasrat negara berkenaan.¹²

Kenyataan yang lebih tegas mengenai pengunduran tentera British dari Terusan Suez telah disuarakan oleh Perdana Menteri Harold Wilson pada 16 Januari 1968. Menurut kenyataan itu, tentera British akan diundurkan dari Timur Jauh dan Teluk Parsi menjelang akhir tahun 1970-an. Selepas pengunduran tersebut Britain tidak ada lagi kemampuan yang istimewa di bahagian tersebut.¹³ Tentera British akan diundurkan melalui tiga peringkat:

- i. Pengunduran 10 ribu tentera menjelang April 1968,
- ii. Pengunduran 20 ribu tentera menjelang tahun 1970-1971, dan
- iii. Pengunduran terus pada kira-kira pertengahan 1970an.¹⁴

Keputusan ini telah memeranjatkan para pemimpin AT. Menurut C.E. Morrison dan A. Shurke, langkah Britain ini menimbulkan kebimbangan di kalangan pemimpin rantau ini;

¹²T.B. Miller, "The Substance of British Defence Changes", *Britain's Withdrawal From Asia, and Southeast Asia* : Defence Studies Centre, The Australian University, 1967, hlm. 6.

¹³ Philip Darby, *British Defence Policy East of Suez -1968*, Oxford University Press, London 1973, hlm. 279.

¹⁴ *Asian Recorder*, Vol. XIV, No. 31, 29 Julai 1968, Col. 8448.

The surprise and shock was therefore great in early January 1968 when the British government announced a new schedule which brought forward to March 1971 which would be the final date of withdrawal. To Singapore, who had made plans according to the original time table, who had little in the way of indigenous defence forces and stood to suffer significantly economically, the shock was all the greater, and the consternation of her leaders was openly and forcefully expressed. The more subdued Malaysian reaction was summed up in the words of Tun Razak who expressed "grave concern" over the British decision.¹⁵

Sebenarnya kegelisahan tersebut telah lahir semasa Tunku menjadi Perdana Menteri lagi. Pada masa itu Malaysia telah merasa ragu-ragu terhadap rancangan ini. Keraguan ini telah disuarakan oleh Tun Abdul Razak kerana pada pandangan beliau Malaysia masih lemah dalam bidang pertahanan dan tidak berkemampuan untuk menangkis serangan luar.¹⁶

Pada peringkat ini Malaysia masih belum berkeyakinan mengaplikasikan dasar perkecualian sebagai alternatif kepada kekosongan kuasa yang bakal wujud apabila British menarik keluar tenteranya dari Asia dan Terusan Suez. Hal ini jelas apabila Tunku mengemukakan pandangannya ekoran dari cadangan Perkecualian oleh Perdana Menteri Britain Sir Anthony Eden. Reaksi negatif Tunku antara lain menyatakan bahawa sebagai sebuah negara, Malaysia tidak boleh berpegang kepada dasar berkecuali. Malaysia mesti berpihak kepada satu pihak (Barat), tambahan pula Malaysia baru sahaja

¹⁵ Ibid.

¹⁶ C.E. Morrison and A. Shurke, **Strategies of Survival**, hlm. 154.

mengalami pemberontakan yang dicetuskan oleh Parti Komunis Malaya (PKM). Berhubung dengan perkara tersebut Tunku menyatakan pendirian negara pada masa itu; "*Malaya cannot be neutral as long as the country was engaged in fighting militant Communism.*"¹⁷

Penarikan keluar tentera British dari Timur Jauh telah menimbulkan kegelisahan di kalangan pemimpin-pemimpin Malaysia kerana ia juga turut melibatkan Perjanjian Pertahanan Australia-Malaysia (Australia-Malaysia Defence Agreement-AMDA) pada pertengahan tahun 1970an.¹⁸ Menurut Muhammad Hear, Malaysia kkuatir bukan sahaja kerana rangka pertahanan akan terburai tetapi juga langkah yang diambil oleh British itu mungkin memberi kesan kepada peranan AS di Asia. Pengunduran kuasa-kuasa Barat khususnya AS dari rantau Asia boleh mengganggu kemantapan rantau itu kerana antara lain fungsi kuasa-kuasa Barat dalam konteks politik Asia ini dianggap penting, lebih lagi memandangkan keadaan keselamatan di Indochina yang semakin terjejas. Dalam pada itu China telah mencapai taraf nuklear dan masih bersikap revolusioner.¹⁹

¹⁷ "Neutrality Impossible", dalam *Penang Gazette*, 8 1958, hlm. 2.

¹⁸ Sejak merdeka, AMDA merupakan tulang belakang pertahanan di kawasan Malaysia - Singapura. Secara langsung AMDA menjadi alat yang mengaitkan pertahanan luar Malaysia dengan sistem-sistem pertahanan di rantau Asia-Pasifik seperti SEATO dan ANZUS yang disokong oleh AS. Sebagai gantinya, Perjanjian Lima-Kuasa (Five Powers Agreement) telah ditandatangani pada 1971 di antara Australia, Britain, Malaysia, Singapura, dan New Zealand. Lihat Pamela Sodhy, "Hubungan Amerika - Malaysia Sejak 1966", dalam Khoo Kay Kim dan lain (pnyt.), *Malaysia Masa Kini*, Persatuan Sejarah, Kuala Lumpur, 1987/88, hlm. 28.

¹⁹ Muhammad Hear Haji Awang, "Malaysia dan Kerjasama Serantau di Asia Tenggara", dalam Khoo Kay Kim (pnyt.), *Malaysia dan Proses Pembangunan*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1979, hlm. 15.

Namun demikian, sebagai tindakbalas kepada langkah pengunduran tentera British tersebut dan sebagai satu usaha untuk menjamin keselamatan negara ini, atas usaha Tunku Abdul Rahman, satu persidangan telah diadakan di Kuala Lumpur pada 10 Jun 1968.²⁰ Persidangan tersebut dihadiri oleh wakil-wakil Britain, Australia, New Zealand, Singapura dan Malaysia yang bertujuan untuk membincangkan tentang pengunduran tentera British dan langkah keselamatan yang bakal diambil.²¹ Antara keputusan yang telah dicapai dalam persidangan tersebut ialah :

- i. Lima negara yang menghadiri persidangan itu mengesahkan keinginan untuk melihat rantau ini aman dan stabil serta keinginan untuk bekerjasama dengan erat.
- ii. Singapura dan Malaysia bersetuju bahawa pertahanan kedua negara itu tidak dapat dipisahkan dan kedua-duanya akan bekerjasama dalam semua hal keselamatan.
- iii. Britain bersetuju untuk membolehkan penggunaan kemudahan-kemudahan dan peralatan yang '*non-operational*' secara percuma kepada Singapura dan Malaysia bagi tujuan-tujuan ekonomi dan pertahanan. Britain juga bersetuju untuk membantu Malaysia dan Singapura dalam memberikan latihan dan bantuan dari segi kakitangan dan teknik sekiranya diperlukan untuk pembesaran angkatan tentera Malaysia dan Singapura.
- iv. Australia dan New Zealand bersetuju untuk terus mengekalkan tentera mereka di kawasan ini dan membantu Malaysia dan Singapura dalam membangunkan pasukan ketenteraan mereka melalui latihan, tunjukajar, kepakaran dan peralatan.
- v. Malaysia dan Singapura akan bersungguh-sungguh dalam lingkungan kemampuan kedua negara itu untuk mempertahankan kawasan yang dianggap di bawah tanggungjawab mereka.

²⁰ **Buku Rasmi Tahunan Malaysia**, 1968, Jilid 6, Percetakan Negara, Kuala Lumpur, 1968, hlm. 5.

²¹ *Ibid.*

vi. Persidangan ini juga membincangkan masalah-masalah praktikal dan bantuan yang diperlukan untuk membangunkan sistem pertahanan bersama yang lebih berkesan.²²

Pengumuman pengunduran tentera yang telah dibuat oleh kerajaan British itu telah menyedarkan kerajaan Malaysia bahawa telah sampai masanya untuk Malaysia bertanggungjawab sepenuhnya terhadap hal-ehwal luar dan pertahanan sendiri.²³ Namun demikian pada masa itu pasukan ketenteraan Malaysia masih kecil dan dalam masa yang sama Malaysia masih menghadapi ancaman komunis di sempadan Malaysia-Thailand.²⁴ Oleh yang demikian bagi mengkaji soal pertahanan Malaysia dan Singapura satu mesyuarat telah diadakan di London pada 15 - April 1971. Ia telah dihadiri oleh menteri-menteri dari Australia, Malaysia, New Zealand, Singapura dan Britain. Sehubungan dengan itu pada 16 April 1971, Pakatan Pertahanan Lima Kuasa (*Five Power Defence Arrangement*) (FPDA) telah ditandatangani.²⁵ Tun Abdul Razak telah bersetuju menandatangani pakatan ini kerana FPDA memberikan jaminan ke atas keselamatan dan pertahanan Malaysia serta kerjasama antara Malaysia dan Singapura. Mengikut perjanjian itu, sekiranya kedua-dua negara menghadapi ancaman luar maka kedua-dua negara akan berbincang antara satu sama lain supaya tindakan yang sewajarnya boleh diambil seperti yang disebut dalam Perkara 5 Pakatan FPDA yang berbunyi:

²² Keterangan oleh Tun Abdul Razak dalam Perbahasan Parlimen pada tahun 1968, **Perbahathan Parlimen, Penyata Dewan Rakyat Yang Kedua**, 13 Jun 1968, Col. 1159-1160.

²³Sebelum ini pertahanan Malaysia dibantu oleh AMDA.

²⁴Creighton Burns, "Implications for Malaysia-Singapura and Indonesia, and Australia's Relations With Them", dalam **Britain's Withdrawal From Asia**, Strategic Defence Studies Centre, The Australian National University, 1977, hlm. 33.

²⁵ **The Straits Times**, 16 April 1971, hlm. 1.

*the Ministers also declared, in relation to the external defence of Malaysia and Singapore, that in the event of any form of armed attack externally organised or supported or the threat of such attack against Malaysia and Singapore, their Governments would immediately consult together for the purpose of deciding that measures should be taken jointly or separately in relation to such attack or threat.*²⁶

Walau bagaimanapun FPDA tidak banyak memainkan fungsi sebagai pakatan pertahanan yang mantap bagi Malaysia dan Singapura. Ghazali Shafie pernah mendakwa FPDA merupakan perjanjian yang gagal. Dakwaan ini dibuat kerana:

- i. Dasar barat yang tidak akan mengambil langkah yang positif sekiranya Malaysia diserang dan mereka juga akan berdiam diri selagi kepentingan mereka tidak terjejas.
- ii. Australia pula bersikap dingin dan tidak mahu mengadakan kerjasama secara formal. Mereka melihat ancaman keselamatan yang besar terhadap Malaysia tidak sama seperti apa yang dilihat oleh para pemimpin Malaysia sendiri.²⁷

Soal pergantungan Malaysia terhadap negara Komanwel dan kuasa Britain turut diberi perhatian oleh Tun Dr. Ismail dalam melahirkan idea Perkecualian pada tahun 1968. Menurut beliau, sebagai sebuah negara yang telah mencapai kemerdekaan maka tidak wajar bagi Malaysia untuk terus mengharap dan mendesak Britain memikul beban pertahanan ini:

²⁶ Chin Kin Wah, **The Five Power Defence Arrangement FPDA: Some Observations On The Nature of An Partnership**, Occasional Paper No. 23, Institute Southeast Asian Studies, Singapore, 1974, hlm. 17.

²⁷Ibid.

*Sir, I share the Prime Minister's and the Government's sentiment of not trying to beg the United Kingdom to change its decision, because, in the first place, I consider it undignified for an independent country to press its former colonial master to carry on forever the burden of defence.*²⁸

Bagi Tun Dr. Ismail walaupun penarikan tentera British dari rantau ini digantikan dengan FPDA, adalah lebih baik bagi Malaysia memikirkan satu jalan lain yang lebih berkesan.²⁹ Oleh yang demikian antara jalan keluar kepada kemungkinan yang dibimbangi itu, Tun Dr. Ismail telah mencadangkan supaya Malaysia melaksanakan dasar Perkecualian AT. Menurut beliau :

Cadangan ini mungkin bukan sesuatu yang baru, tetapi dengan adanya beberapa peristiwa semasa seperti hasrat Britain untuk menarik balik tenteranya dari kawasan Timur dan Terusan Suez, tanda-tanda kemunculan China sebagai kuasa besar daripada sikap tutup pintunya selama ini dan kebuntuan di Indochina semuanya merangsang saya mengatakan bahawa sudah tiba masanya bagi negara-negara di Asia Tenggara menentukan nasib mereka sendiri di rantau ini dan inilah masanya yang sesuai konsep perkecualian harus diberikan tumpuan yang wajar.³⁰

Sebenarnya soal keputusan Britain mengundurkan tenteranya dari rantau Asia ini merupakan antara faktor paling utama yang menjadi pendorong ke arah pencetusan idea Perkecualian oleh Tun Dr. Ismail. Ia menjadi perkara pertama yang dibangkitkan oleh tokoh ini dalam pembentangan dasar Perkecualian pada 23 Januari 1968. Ini adalah

²⁸ Ucapan Tun Dr. Ismail semasa mengemukakan idea Perkecualian dalam Sidang Parlimen pada 23 Januari 1968, Lihat **Perbahasan Parlimen : Dewan Rakyat**, Jilid V, No. 22, 23 Januari 1968, Col. 3612-3616.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ **Foreign Affairs Malaysia**, Vol. 5, No. 2, 1972, Kementerian Luar Malaysia, Kuala Lumpur, hlm. 9.

kerana selama ini kehadiran tentera-tentera British adalah merupakan tonggak keselamatan bagi Malaysia, malah AMDA sendiri merupakan 'payung' kepada pertahanan negara ini.³¹ Jadi dengan ketiadaan kuasa pertahanan British dari rantau ini Malaysia mesti bersikap realistik terhadap perubahan tersebut dengan cara mencari jalan bagi menjamin keselamatan negara dan rantau ini. Bagi Tun Dr. Ismail, sebaik-baik cara ialah dengan melaksanakan dasar Perkecualian.³²

Perkembangan lain yang telah menambahkan lagi kebimbangan para pemimpin Malaysia ialah pengumuman Doktrin Nixon oleh Presiden Richard Nixon di Guam pada 1969. Ia merupakan prinsip baru dalam dasar luar AS untuk mengelakkan penglibatan tenteranya seperti di Vietnam Selatan dan di kawasan Asia yang lain.³³ Semasa pengumuman doktrin itu, Presiden Nixon antara lain menegaskan bahawa AS akan tetap melibatkan diri di Asia dan akan menjalankan semua tanggungjawab sebagaimana yang terkandung dalam perjanjian yang telah dimetrainya serta katanya lagi, "akan memberi pertahanan jikalau sesebuah kuasa nuklear mengancam kebebasan sesebuah negara yang bersekutu dengan kita ataupun sesebuah negara yang mana pengwujudannya kami anggap sangat penting kepada keselamatan kita dan keselamatan rantau ini secara keseluruhannya."³⁴ Menurut K.S. Nathan, perkara yang penting dalam doktrin Nixon ini ialah peralihan

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, New York, 1973, hlm. 276.

³⁴ Michael Leifer, "Doktrin Nixon dan Masa Depan Indochina", dlm. K.S. Nathan, *Dasar Luar Amerika Syarikat Asia: Bacaan Terpilih*, Penerbitan Sarjana/MAAS, Kuala Lumpur, 1987, hlm. 111-122.

pertahanan yang dipikul oleh AS selama ini (seperti di Vietnam Selatan) kepada negara itu sendiri.³⁵

Sebenarnya pengumuman itu dibuat adalah berdasarkan kepada kemerosotan kuasa AS di AT pada akhir tahun-tahun 1960-an. Kedudukan AS di rantau ini menjadi lebih kritikal apabila Perancis dan Britain menyatakan hasrat untuk berundur dari rantau ini. Tambahan pula, AS telah banyak mengalami kekalahan dalam Perang Vietnam yang melibatkan kerugian kewangan dan tentera di pihak AS sendiri.

Kegelisahan dan kekecewaan ini juga telah mencetuskan gerakan anti-perang di AS yang disertai oleh berbagai golongan masyarakat di negara itu terutamanya golongan penuntut pengajian tinggi. Mereka telah mengadakan tunjuk perasaan bagi membantah penglibatan AS di Vietnam Selatan. Ekoran dari itu rusuhan dicituskan oleh para pelajar telah menyebabkan berlakunya pertempuran dengan pihak polis. Contohnya tunjuk perasaan yang diadakan oleh penduduk AS di Washington pada Mac 1971 yang disertai oleh kira-kira 750,000 orang. Dalam masa yang sama, 200,000 hingga 300,000 orang penunjuk perasaan telah berhimpun di San Francisco. Tunjuk perasaan dan rusuhan-rusuhan ini telah menjadi masalah dalam negeri yang serius di AS dan juga merupakan antara sebab kepada tindakan pengunduran AS dari Vietnam Selatan.³⁶ Keadaan ini telah menyebabkan Presiden Nixon mengkaji semula dasar luar AS di AT,

³⁵ K.S. Nathan, *Detente and Soviet Policy in Southeast Asia*, Gateway Publishing House, Kuala Lumpur, 1984, hlm. 47.

³⁶Lihat, Clark Dougan and Samuel Cipsman, *The Vietnam Experience : A Nation Divided*, Boston Publishing Company, Boston, 1978, hlm. 177.

khususnya di Vietnam Selatan. Perkara ini dijelaskan dalam ucapannya di Guam pada Juli 1969 yang berbunyi: "*... we must avoid that kind of policy that will make countries so dependent upon that we are dragged into conflict such as the one that have in Vietnam*".³⁷

Banyak tafsiran yang dibuat mengenai kenyataan rasmi ini. Antaranya ialah ia merupakan perubahan utama terhadap keutamaan kepentingan nasional AS di Timur khususnya AT. Ia menandakan juga pengunduran kuasa itu dari rantau AT.³⁸ Mengulas tentang perubahan dasar ini, Donald E. Nuechterlain mendakwa bahawa pentadbiran Nixon pada dasarnya agak berbeza dengan pentadbiran Kennedy dan Johnson. Ia tidak lagi memandang AT sebagai satu kawasan yang sangat penting bagi AS.³⁹ Seterusnya Ketua Komander bagi Pertahanan Amerika Syarikat di Pasifik, Admiral John S. McCain mendakwa bahawa penyerahan pangkalan-pangkalan AS di Okinawa (Jepun) dan Filipina kepada negara-negara berkenaan akan memberi peluang kepada penguasaan Jepun dalam bidang ekonomi di Asia dan Rusia dalam bidang ketenteraan.⁴⁰

³⁷Sudershan Chawla, Melvin Gurtov dan Alain-Gerard Marsot (pnyt.), **Southeast Asia Under the New Balance of Power**, Praeger Publishers, New York, 1974, hlm. 124.

³⁸ Frank C. Darling, "United States Policy in Southeast Asia: Permanency and Change", **Asian Survey**, Vol. XIV, No. 7, July 1974, hlm. 608.

³⁹ Donald E. Nuechterlein, "U.S. National Interests in Southeast Asia: A Reappraisal", **Asian Survey**, Vol. 11, No. 3, November 1971, hlm. 1067. Juga lihat K.S. Nathan, **Détente and Soviet Policy in Southeast Asia**, hlm. 47.

⁴⁰ Frank C. Darling, "United States Policy in Southeast Asia", hlm. 609.

Dasar baru AS ini telah menimbulkan beberapa reaksi di kalangan pemimpin AT. Tun Abdul Razak menyifatkan tindakan AS itu menunjukkan bahawa AS telah "letih" dan mengambil keputusan untuk keluar dari AT.⁴¹ Sementara itu, bekas Menteri Luar Thailand, Thanat Khoman menyatakan bahawa Doktrin Nixon lebih merupakan satu amaran kepada negara-negara di AT supaya mereka membina daya ketahanan diri terhadap negara masing-masing untuk menghadapi perubahan politik dunia.⁴²

Satu lagi perkembangan politik antarabangsa yang telah mempengaruhi Malaysia dalam melaksanakan idea Perkecualian ialah dasar "langkah berbaik-baik semula" (*detente*) yang diamalkan oleh Rusia pada tahun 1969.⁴³ Kebimbangan tentang kecenderungan baru Rusia ini adalah berkait rapat dengan keputusan pengunduran tentera British dari Timur dan dasar baru AS di Vietnam Selatan.⁴⁴ Malaysia bimbang Rusia akan menjadi kuasa pengganti berikutan kekosongan yang ditinggalkan oleh AS dan Britain di rantau ini. Pada masa yang sama, dasar baru Rusia ini dikhuatiri akan mewujudkan pergeseran dengan China yang sememangnya turut berminat dengan rantau ini. Mengulas tentang perkara ini Neuchterlain memberikan pandangannya iaitu;

Although the Brezhnev proposal in 1969 for an Asian Security pact, in which the USSR replaces the U.S. as the guarantor of small states' security, has not found much receptivity in the capitals of Southeast Asia, the appeal of

⁴¹Mohamed Haron, "ZOPFAN - From Conception to Confusion - A Personal Commentary", dlm. D.A. Hamzah, **The Zone of Peace, Freedom and Neutrally (ZOPFAN) Revisited**. Institute Strategic and International Studies (ISIS), 1991, hlm. 110.

⁴² **The Straits Times**, 19 December 1972, hlm. 2.

⁴³ Lihat K.S. Nathan, **Detente and Soviet Policy**, hlm. 67-68.

⁴⁴ J.Saravanamuttu, hlm. 89.

*Soviet help and mediation might be enhanced for some states in this region if China's policy should change to a hard ideological line, or if there should be a serious conflict between two states in the region*⁴⁵

Selain dari itu kekhuatiran di kalangan para pemimpin rantau ini berkait dengan kecenderungan dan minat Rusia dan China ke atas rantau ini khususnya di Indochina. Serentak dengan ketiadaan kuasa AS, mereka juga menaruh kebimbangan mengenai kemungkinan negara-negara lain di AT akan turut jatuh ke tangan komunis berikutan dengan kejatuhan Vietnam Selatan. Kemungkinan ini akan membawa kepada kebenaran mengenai ramalan akan terlaksananya Teori Domino. Neuchterlain menambah;

*... if China and Soviet Union decide to support communist insurgents in other states of the area following the communist take-overs in Indo-China, and U.S. refuses to aid the governments, there is little doubt that the "domino" theory will ultimately prove correct on the mainland ...*⁴⁶

Kebimbangan tentang kemungkinan terjadi teori Domino di AT ini antara lain telah turut mempengaruhi usaha-usaha ke arah perubahan dasar luar Malaysia pada awal tahun-tahun 1970-an. Kaitan antara perubahan dasar luar Rusia di bawah pimpinan Leonid Brezhnev dan pengunduran tentera British dari Asia dengan perubahan dasar luar Malaysia yang kemudian membawa kepada ke arah Perkecualian turut disentuh oleh J.Saravanamuttu . Menurut beliau:

... the general British policy of withdrawal from east of Suez and the Soviet Union's new posture of peaceful co-

⁴⁵Donald E. Neuchterlain, "Southeast Asia in International Politics: A 1975 Perspective", *Asian Survey*, Vol. XV, No. 7, hlm. 583.

⁴⁶ Ibid.

*existence enhances the movement toward softened pro-west and anti-communist lines. Indeed, by the end of the period, Malaysia had largely dropped its anti-communist line for one of peaceful co-existence and was fast transforming its pro-west stance for one of neutralism.*⁴⁷

Selain perkembangan politik di peringkat antarabangsa, masalah keselamatan di Indochina khususnya perang di Vietnam Selatan yang semakin meruncing menjadi faktor penyebab kepada teretusnya idea Perkecualian AT. Menjelang akhir tahun 1960-an dan awal 1970-an, tanda-tanda kekalahan di pihak AS dalam perang ini semakin jelas. Dalam masa yang sama keadaan perang di wilayah itu tidak menunjukkan ianya akan tamat. Tentera-tentera Vietcong telah mempertingkatkan serangan mereka ke atas wilayah-wilayah Vietnam Selatan. Sebaliknya tentera-tentera Vietnam Selatan yang dibantu oleh AS mengalami kekalahan demi kekalahan. Contohnya dalam pertempuran di Ho Chi Minh Trail yang bersempadan dengan Laos, tentera Vietnam Selatan telah mengalami kekalahan yang teruk. Dalam operasi ini 1146 tentera Vietnam Selatan telah terkorban, 4236 mengalami kecederaan dan 246 dilaporkan hilang. Manakala di pihak AS, seramai 102 tenteranya terkorban, 215 mengalami kecederaan dan 53 tentera turut dilaporkan hilang. Secara umumnya pihak Vietcong telah kehilangan 13,000 anggota tenteranya namun mereka telah mencapai kemenangan dalam operasi ini.⁴⁸

Selain dari itu, pada bulan Mac 1972, tentera Vietcong telah melancarkan serangan yang terbesar ke atas Vietnam Selatan. Dalam serangan ini, sebanyak 3 ketumbukan tentera

⁴⁷J. Saravanamuthu, hlm, 89

⁴⁸ Weldon A. Brown, **The Last Cooper. The Denouement the American Role in Vietnam 1963-1973**, Kennikat, New York, hlm. 240.

telah digunakan dan mereka telah berjaya menyekat bantuan dari AS dari sampai ke pihak Vietnam Selatan. Dengan demikian tentera-tentera Selatan telah mengalami kekalahan.⁴⁹ Pada masa itu 70 peratus dari wilayah-wilayah Vietnam Selatan telah dikuasai oleh tentera Vietcong.⁵⁰ Walaupun AS bertindak mengebom Vietnam Utara sebagai tindakbalas kepada pihak komunis ke atas Vietnam Selatan namun tentera Vietcong masih berupaya mengalahkan Vietnam Selatan kerana mereka mendapat bantuan dari Cina dan Rusia dari segi moral dan peralatan senjata. Berikutan dengan kekalahan-kekalahan ini dan perlantikan Richard Nixon sebagai Presiden AS menggantikan Lyndon B. Johnson, AS mengambil keputusan untuk tidak terus campurtangan di Vietnam Selatan. Mengulas tentang kekalahan yang dialami oleh AS, Presiden Nixon menyatakan bahawa mereka tidak akan terlibat dengan lebih jauh lagi dalam perang di Vietnam Selatan:

Now in our case we have not gone that far. We are not going to bomb civilian targets in the North. We are not using the great power that could finish off North Vietnamese in an afternoon, and we will not ...⁵¹

Langkah tidak campurtangan ini merupakan antara pendekatan baru yang digunakan oleh Nixon dan Setiausaha Negara AS ketika itu iaitu Henry Kissinger. Menurut beliau;

⁴⁹ Rom Carchart, **Great Battle of the Vietnam War**. A Bison Book Ltd. , London, 1984. hlm. 161.

⁵⁰ **The Vietnam War: The Illustrated History of the Conflict in Southeast Asia**, Salamander Books Limited, London, 1979, hlm. 204.

⁵¹ Lalita Prasad Singh, **Power, Politics and Southeast Asia** , Radiant Publishers, New Delhi, 1979, hlm. 9.

*A new Administration must be given the benefit of the doubt and a chance to move toward a peace which grants the people of Viet Nam what they have so long struggled to achieve: an opportunity to work out their own destiny in their own way.*⁵²

Oleh yang demikian pada pertengahan tahun 1970, Presiden Nixon dan Setiausaha Negara Amerika Syarikat Henry Kissinger telah mengemukakan cadangan untuk mengadakan gencatan senjata di Vietnam Selatan.⁵³ Sementara itu, rejim Thieu sendiri tidak popular di kalangan rakyat kerana ia merupakan sebuah kerajaan yang korupsi. Oleh yang demikian jelas di sini bahawa Vietnam Selatan menghadapi dua masalah pada masa yang sama iaitu ancaman dari pihak komunis dan ketidakstabilan politik dalam negeri. Situasi ini telah mempercepatkan kejatuhan Vietnam Selatan ke tangan komunis.⁵⁴ Pada masa ini pemimpin di Asia Tenggara masih merasa bimbang akan terjadinya ramalan Teori Domino ke atas negara-negara AT yang lain berikutan dengan kejatuhan Vietnam Selatan ke tangan komunis nanti.⁵⁵

Selain dari perkembangan politik antarabangsa dan serantau, faktor pengalaman Malaysia semasa konfrontasi dengan Indonesia pada tahun 1963-1966 juga turut mempengaruhi Malaysia dalam melaksanakan dasar Perkecualian AT. Dalam soal pengalaman Malaysia

⁵² Weldon A. Brown, **The Last Copper: The Denouement the American Role in Vietnam 1963-1973**, Cunniticut , New York, hlm. 240.

⁵³ Henry A. Kissinger, 'The Vietnam Negotiations'. **Foreign Affairs**. Vol. 47. No. No. 2 Januari 1969, hlm. 234.

⁵⁴ Weldon A. Brown, **The Last Copper**, hlm. 172. Gencatan senjata ini kemudiannya ditandatangani pada 27 Januari 1973 di Paris.

⁵⁵ Donald E. Neuchterlain, "Southeast Asia in International Politics: A 1975 Perspective", **Asian Survey** , Vol. XV, hlm. 583.

ini, apa yang penting untuk dikaitkan dengan dasar luar Malaysia ialah soal kebergantungan terhadap kuasa besar. Peristiwa konfrontasi telah mengajar Malaysia untuk tidak percaya kepada kata-kata yang manis didengar yang diluahkan oleh AS kepada Malaysia ketika itu seperti "kita memperjuangkan demokrasi", "kita memperjuangkan kebebasan", Malaysia ialah "obor demokrasi di AT".⁵⁶ Namun segala pengakuan dan pengiktirafan ini diketepikan apabila kepentingan AS tergugat berikutan drngan teretusnya konfrontasi Malaysia-Indonesia.⁵⁷

Jika dibandingkan nilai demokrasi Indonesia dengan Malaysia pada awal 1960-an, kerajaan Malaysia lebih demokrasi berbanding dengan kerajaan Indonesia yang pada masa itu diperintah oleh Presiden Sukarno yang mempunyai ciri-ciri kediktatoran.⁵⁸ Namun demikian, AS telah lebih memihak kepada Indonesia dalam konfrontasi. Bukan sahaja Malaysia sukar untuk mendapatkan pinjaman dari AS semasa konfrontasi, malah pernah dianggap degil kerana tidak mahu mengikut permintaan AS supaya hadir ke meja perundingan dengan Indonesia. Namun demikian, sikap AS terhadap Indonesia berubah bila Presiden Sukarno sendiri menyatakan kepada AS "pergi jahanam dengan bantuan-bantuanmu".⁵⁹ Tindakan AS semasa konfrontasi dengan Indonesia ini telah menyedarkan

⁵⁶ Teori Domino dan perkaitannya dengan negara-negara AT, lihat Jerry Mark Silverman, "The Domino Theory: Alternative To A Self-fulfilling Prophecy", **Asian Survey**, Vol. XV, No. 11, November 1975, hlm. 915.

⁵⁷Zainal Abidin Abdul Wahid, **Sejarah Dasar Luar Malaysia**, Syarahan Tun Seri Lanang Kali Ke VII, Kementerian Kebudayaan Belia dan Sukan, Kuala Lumpur, , hlm. 20.

⁵⁸ **Ibid.**

⁵⁹ **Ibid.** Malaysia telah menyatakan kepada AS bahawa ia hanya sanggup berunding dengan Indonesia sekiranya tentera-tentera Indonesia yang menceroboh itu keluar dari wilayah Malaysia.

Malaysia bahawa dasar-dasar yang dilakukan AS itu adalah tertakluk kepada dasar anti-komunis. Dalam soal ini AS lebih suka menghulurkan bantuan kepada Indonesia kerana memikirkan nasib 100 juta penduduknya yang mungkin dipengaruhi oleh komunis, berbanding dengan Malaysia yang hanya berjumlah 10 juta orang.⁶⁰ Pada penilaian AS, 100 juta rakyat Indonesia yang tidak komunis biarpun bercirikan kediktatoran, adalah lebih mustahak dari 10 juta rakyat Malaysia yang mengamalkan demokrasi.⁶¹ Dasar AS terhadap Malaysia telah dipersoalkan oleh Zainal Abidin bin Abdul Wahid,

*... This should not be mistaken, however, as an attempt to solicit for U.S. aid for Malaysia. There is a much more important issue involved in this. Is U.S. policy in Southeast Asia motivated by this idea of "in defence of freedom" or by an arithmetic in numbers? In other words, to put it crudely, the 10 million Malaysians are more expendable than the 100 million Indonesians. This is how U.S. policies appear to us now ..*⁶²

Berikutan dengan pengalaman semasa konfrontasi dasar anti-komunis Malaysia tidak lagi selantang sebelumnya. Selaras dengan perhubungan politik antarabangsa di AT pada masa itu juga, Malaysia telah mewujudkan satu inisiatif baru dalam dasar luarnya iaitu dengan mengadakan hubungan dagangan dan diplomatik dengan negara komunis iaitu Rusia pada 2 April 1967.⁶³ Langkah baru ini bertujuan mengurangkan pergantungan Malaysia kepada negara-negara Barat terutama AS dan Britain. Sehubungan dengan itu,

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶²H.P. Jones, **Indonesia: The Possible Dream**, Jonorich Inc., New York, 1971, hlm. 321.

⁶³ Zainal Abidin bin Abdul Wahid, "Malaysia's Position in Asia Vis-a-Vis Indonesia and China and the General Political Future", Department of History, University of Malaya, Kuala Lumpur, 27 February 1965, hlm. 3-4.

dalam soal ekonomi khususnya pemasaran bijih timah, Malaysia telah berpeluang membuka pasaran dengan negara komunis meskipun ia tidak sebesar pasaran di AS. Dengan wujudnya hubungan dengan negara-negara komunis, Malaysia telah mengadakan satu pendekatan baru dalam dasar luarnya yang kemudiannya dijemakan dalam bentuk Perkecualian.⁶⁴

Sejarah konfrontasi ini boleh dikatakan antara beberapa peristiwa yang menyebabkan para pemimpin memikirkan semula dasar luar Malaysia yang telah diamalkan sebelum ini. Peristiwa ini juga merupakan faktor yang turut berkait dengan faktor-faktor lain iaitu dari segi pengajaran kepada Malaysia terhadap pergantungan dengan kuasa-kuasa besar yang akhirnya membawa kepada tercetusnya idea Perkecualian AT.

Perlaksanaan Dasar Perkecualian AT

Perkecualian AT merupakan satu pengalahiran dari dasar Tidak Memihak yang diamalkan oleh Malaysia semasa era Tun Razak menerajui pemerintahan negara ini. Ia merupakan titik penting terhadap dasar luar Malaysia kerana dengan tercetusnya dasar ini, dasar luar Malaysia telah jauh berubah dari sebelumnya. Malah ia telah menempa satu sejarah baru dalam arena dasar luar zaman moden ini dengan perlaksanaan dasar Kawasan Aman, Bebas dan Berkecuali atau *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* -ZOPFAN yang diisytiharkan di Kuala Lumpur pada 27 November 1971. Namun begitu, soal

⁶⁴Lihat K.S. Nathan, **Detente and Soviet Policy**, hlm. 111.

perkembangan politik antarabangsa dan perubahan politik tanahair (Malaysia) serta latarbelakang sejarah Malaysia (iaitu dengan Indonesia) merupakan *evolutionary circumstance* yang penting dalam menjadi faktor yang mendorong kepada pelaksanaan dasar Perkecualian AT ini.

Bagi Malaysia, Perkecualian AT merupakan satu-satunya jalan penyelesaian dalam mencapai keamanan di rantau ini. Menurut Tun Abdul Razak:

Pengecualian adalah satu prinsip negara-negara di Asia Tenggara yang akan bekerjasama pada peringkat awalnya, kemudian akan bersama-sama menghadapi kuasa-kuasa besar dan cuba mengelakkan demi terlibat dengan pengeseran serta persengketaan dengan mereka. Kami mahukan keadaan pengecualian Asia Tenggara dijamin oleh kuasa-kuasa besar.⁶⁵

Sementara itu menurut Ghazali Shafie:

Pengecualian adalah satu pengisytiharan tidak campur tangan oleh sesebuah negara dan berhubung dengan tindakan negara itu dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan persengketaan dan peperangan⁶⁶

Sungguhpun demikian, ia mesti mendapat pengakuan dan dari kuasa-kuasa besar seperti China, Rusia dan AS. Persoalan ini ditegaskan dengan jelas oleh Ghazali Shafie. Ia antara lain berkata;

⁶⁵Zainal Abidin Abdul Wahid, Dasar Luar Malaysia, halm. 21.

⁶⁶ Judy Birds Williams, "Tun Abdul Razak: There Can Be No Foreign Bases", *Newsweek*, February 12, 1973, hlm. 56.

*Neutralization would require the endorsement of the super-powers, China, Russia and the United States, but peace, stability and neutrality were the common desire of South-East Asian nations.*⁶⁷

Menurut beliau lagi, enam prinsip yang perlu dilaksanakan oleh negara-negara di rantau ini sekiranya Dasar Perkecualian hendak diwujudkan iaitu:

Pertamanya, setiap negara di rantau ini mestilah menghormati kedaulatan dan keutuhan negara-negara lain serta tidak menyertai aktiviti-aktiviti yang mungkin secara terus atau tidak mengancam keselamatan negara lain. Keduaanya, semua kuasa asing harus keluar dari rantai ini. Ketiga, rantau ini tidak seharusnya dibiarkan menjadi gelanggang persengketaan dalam persaingan kuasa-kuasa antarabangsa. Keempat, negara-negara di AT seharusnya mencari jalan bagi menjamin keamanan di kawasan ini. Kelima, para pemimpin AT seharusnya membentangkan satu pandangan atau pendapat secara bersama kepada kuasa-kuasa besar dan yang keenam, mereka seharusnya bersama-sama memajukan rantau ini.⁶⁸ Menyentuh tentang keadaan di Vietnam Selatan pula, Ghazali Shafie menyatakan pandangannya;

Dalam bidang politik, kesengsaraan yang dialami oleh orang-orang Vietnam, Kemboja dan Laos selama beberapa tahun jelas menunjukkan bahawa dalam analisa terakhir, jalan ke arah penyelesaian perbalahan secara damai terletak pada perlaksanaan prinsip-prinsip tidak mencampuri hal-ehwal negara-negara lain pada pandangan kita, pengajaran yang diperolehi dari Vietnam Selatan tidaklah harus dilupakan kerana ianya menunjukkan

⁶⁷Ghazali Shafie, "Neutralization of Southeast Asia", **Foreign Affairs Malaysia**, Kementerian Luar Malaysia, 1971, hlm. 46-47.

⁶⁸Allington Kennard, "The Crusade for the 'Neutralization' of South-East Asia", **Commonwealth**, Vol.17, 1973, hlm. 1.

dengan jelas keperluan perkecualian seluruh rantau Asia Tenggara.⁶⁹

Atas konsep dan teras yang sama, selanjutnya pada 27 November 1971, dalam Deklarasi Kuala Lumpur iaitu semasa persidangan ASEAN yang diadakan di Kuala Lumpur, ZOPFAN diisytiharkan.⁷⁰ Pengisytiharan Kuala Lumpur 1971 merupakan inisiatif atau daya usaha Malaysia yang *imaginative* untuk keselamatan serantau. Malaysia merasa yakin kerana peraturan itu boleh mengharmonikan hak-hak *legitimate* kuasa-kuasa luar dan kepentingan negara-negara AT serta ia berfaedah kepada semua negara di samping dapat menjamin kemantapan rantau ini.⁷¹

Persamaan dari segi prinsip dan konsep yang terkandung dalam ZOPFAN dan Perkecualian jelas menunjukkan bahawa ZOPFAN adalah diasaskan dari idea Perkecualian AT itu sendiri.⁷² Dengan demikian dapat dirumuskan bahawa Perkecualian AT itu juga merupakan *blue-print* kepada gagasan ZOPFAN. Konsep Perkecualian AT ini telah mendapat perhatian antarabangsa. Idea ini telah mendapat sokongan dari sebilangan pemimpin negara Barat seperti Presiden Perancis, Georges Pompidou. Beliau telah menyatakan sokongan terhadap cadangan Malaysia untuk melaksanakan

⁶⁹Hasyim Haji Ahmad, "Perkecualian Rantau Asia Tenggara", **Dewan Masyarakat**, Jilid IX, Bil. 12, 1971, hlm. 4-5. Juga lihat Ghazali Shafie, : **Nilai Politik dan Budaya**, Dinamika Kreatif, Kuala Lumpur, 1978, hlm. 111-112.

⁷⁰Ghazali Shafie, "Dasar Luar Malaysia", Seminar Perikatan, Dewan Bahasa dan Pustaka, 19 Februari 1971, hlm. 5.

⁷¹ **Facts On ASEAN**. Kementerian Luar Negeri, Kuala Lumpur 1973, hlm 1.

⁷²Lihat Zain Azraai, "Neutralization and Southeast Asia ", Lau Teik Soon (pnyt.), **New Directions in the Relations of Southeast Asia**, Institute of Asian Studies, Singapore, 1973, hlm. 72.

Perkecualian di AT.⁷³ Selain itu, Chancellor Jerman Barat iaitu Willy Herr Brandt juga telah turut menyokong dasar luar Malaysia mengenai soal menentukan nasib sendiri dan tidak campurtangan dalam urusan negara-negara lain selaras dengan dasar Perkecualian AT.⁷⁴

Sementara itu terdapat berbagai reaksi dari negara-negara Indochina terhadap konsep ZOPFAN. Republik Khmer secara rasmi menyokong ZOPFAN dan sokongan ini diumumkan pada bulan Februari 1972. Burma turut menyokong dasar Perkecualian tetapi dengan syarat jika rantau ini benar-benar berkecuali. Perkara ini dinyatakan oleh General Ne Win dalam pertemuannya dengan Tun Razak pada bulan Februari 1972.⁷⁵ Dalam pada itu, Thieu dari Vietnam Selatan turut mencadangkan agar diadakan persidangan bagi negara-negara di AT dalam soal Perkecualian di rantau ini. Beliau berpandangan bahawa kuasa-kuasa besar seharusnya tidak campurtangan dalam soal politik dan keselamatan di rantau .

... non-Communist countries of South-East Asia `only wish that the big countries outside the area do not interfere in this area so that it will not be turned into a ground of rivalry among the powers ... the essential is to neutralise the activities of the big powers'.⁷⁶

⁷³Lihat, T. W. Robinson, "China's Asia Policy", *Current History*, Vol. 79, No. 58, September 1980, hlm. 3.

⁷⁴ *Berita Harian*, 23 April 1971, hlm 1.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶Noordin Sopiee, "The "Neutralisation" of South-East Asia", hlm. 22.

Kenyataan beliau ini dengan sendirinya menggambarkan situasi politik dan peperangan yang sedang berlaku di Vietnam Selatan yang lebih merupakan pertarungan kuasa-kuasa besar dengan menjadikan rakyat dan negara Vietnam Selatan dan Vietnam Utara sebagai mangsa dalam persengketaan mereka.

Vietnam Utara pula telah memberikan reaksi yang agak negatif terhadap gagasan ZOPFAN dan mengemukakan konsep *Zone of Genuine Independence, Peace and Neutrality*- ZOGIFAN.⁷⁷ Perkara ini dinyatakan oleh wakil Vietnam Utara iaitu Nguyen Thanh Le pada 20 Januari 1972 dalam akhbar di Paris, yang menegaskan bahawa Vietnam Utara mahukan kawasan yang benar-benar berkecuali di rantau ini.⁷⁸ Penegasan ini diulangi oleh wakil Vietnam Utara di Kuala Lumpur pada November 1972 ketika diminta mengulas mengenai Perkecualian AT. Ulasan tersebut antara lain berbunyi, "apa yang kita mahu ialah menubuhkan dasar berkecuali yang tulen, aman bebas dan berkecuali meliputi negara-negara di rantau ini".⁷⁹ Sementara itu Laos terang-terangan menentang ZOPFAN. Menurut Laos:

*The K.L. Declaration was issued at the same time when the U.S. was intensifying their war of aggression in Indochina in order to cover up the participation of ASEAN countries in the U.S. war of aggression in Laos, Vietnam and Cambodia and to fool world opinion into thinking that ASEAN countries had good intentions.*⁸⁰

⁷⁷ibid.

⁷⁸ K.S. Nathan, "Hubungan Thai-Amerika dan Keselamatan Serantau," dalam **Dewan Masyarakat**, Jilid 22, Bil. 10, Oktober 1984, hlm 24.

⁷⁹Noordin Sopiee, 'The Neutralisation' of South East-Asia", hlm. 22.

⁸⁰ **Utusan Malaysia**, 28 November 1972, hlm. 8.

Merujuk kepada konsep ZOPFAN dan ZOGIPAN, K. Nathan, menyatakan terdapat persamaan yang besar dalam kedua-dua konsep keselamatan itu walaupun wujud perbezaan dari segi cara perlaksanaannya. Persamaannya ialah kedua-dua konsep ini merupakan idea yang bertujuan untuk menjamin keselamatan rantau ini. Manakala perbezaannya pula ialah cara pelaksanaan konsep terutamanya berhubung dengan soal kehadiran pangkalan tentera AS di kawasan ini. ASEAN masih kurang sanggup untuk menamatkan pangkalan-pangkalan tentera AS di Subic Bay dan Clark Air Base di Filipina. Walaupun Deklarasi Bangkok 1967 yang telah melahirkan ASEAN mengisytiharkan bahawa pangkalan tentera Amerika Syarikat itu hanya bersifat sementara namun setakat ini ia masih tidak menunjukkan tanda ke arah penutupannya. Bagi Hanoi, kewujudan pangkalan asing di rantau ini secara langsung melanggar prinsip ZOGIPAN dan ZOPFAN.⁸¹

Kesimpulan

Masalah menentukan dasar yang boleh menjamin keselamatan keseluruhan rantau ini adalah terletak di bahu negara-negara di AT ini sendiri. Sehubungan dengan itu, ZOPFAN merupakan satu gagasan yang difikirkan paling boleh diterima pakai oleh semua pihak dan munasabah dalam jangkamasa yang panjang. Walaupun begitu, ia tidak bermakna negara-negara asing khususnya kuasa-kuasa besar tidak diambilkira dalam perkara ini. Malah tindak-tanduk mereka dilihat sebagai samada menyokong mahupun menghalang kepada kejayaan ZOPFAN. Walaupun pada peringkat awalnya dasar ini

⁸¹Lihat Chan Heng Chee, "Southeast Asia 1976: The Handling of Contradictions", *Southeast Asian Affairs*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1979, hlm. 20.

menghadapi banyak masalah, namun sehingga kini ia masih merupakan platform utama dalam hubungan keselamatan baik di kalangan negara-negara ASEAN dan kuasa-kuasa besar.

BIBLIOGRAFI

Asian Recorder, Vol. XIV, No. 31, 1968.

Berita Harian, 23 April 1971.

Brown, Weldon, E., **The Last Cooper, The Denouement the American Role in Vietnam 1963-1973**, Kennikat, New York, 1976.

Buku Rasmi Tahunan Malaysia 1972, Jilid 6, Jabatan Percetakan Kerajaan, Kuala Lumpur, 1974.

Buku Tahunan Rasmi Malaysia, 1968, Jilid 6, Jabatan Percetakan Negara, Kuala Lumpur, 1968.

Burns, Creighton, "Implications for Malaysia-Singapore, and Indonesia, and Australia's Relation With Them", **British Withdrawal from Asia**, Strategic Defence Studies Centre, The Australian National University, 1977.

Carhart, Rom, **Great Battle of the Vietnam War**, A Bison Book Ltd. London, 1984.

Chan Heng Chee, "Southeast Asia 1976: The Handling of Contradictions", **Southeast Asian Affairs**, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1979.

Chin Kin Wah, **The Five Power Defence Arrangement AMDA: Some Observations On The Nature of An Partnership**, Occasional Paper No. 23, Institute Southeast Asian Studies, Singapore, 1974.

Darby, Philip, **British Defence Policy East of Suez-1968**, Oxford University Press, 1973.

Darling, Frank, C., "United States Policy in Southeast Asia: A Reappraisal", **Asian Survey**, Vol. 11, No. 3, November, 1971.

Dougan, Clark and Samuel Cipsman, **The Vietnam Experience: A Nation Divided**, Boston Publishing Company, 1978.

Facts On ASEAN, Kementerian Luar Negeri, Kuala Lumpur, 1973.

Foreign Affairs Malaysia, Vol. 5, No. 2, 1972.

Ghazali Shafie, **Nilai Politik dan Budaya**, Dinamika Kreatif, Kuala Lumpur, 1978.

_____, "The Search for Stability", **Foreign Affairs Malaysia**, Vol. 6, No. 1, Mac 1973, Kementerian Luar Malaysia, Kuala Lumpur, 1973.

_____, Neutralization of Southeast Asia”, **Foreign Affairs Malaysia**, Kementerian Luar Malaysia, Kuala Lumpur, 1971.

Hasyim Haji Ahmad, “Perkecualian Rantau Asia Tenggara”, **Dewan Masyarakat**, Jilid IX, Bil. 12, 1975.

J. Saravanamuttu, **The Dilemma of Independence: Two Decade of Malaysia’s Foreign Policy 1957-1977**, Penerbit Universiti Sains Malaysia , Penang, 1983.

Jones, H.P., **Indonesia: The Posibble Dream**, Jonorich Inc., New York, 1971.

K. S. Nathan, “Hubungan Thai-Amerika dan Keselamatan Serantau”, **Dewan Masyarakat**, Jilid 22, Bil. 10, Oktober 1984.

_____, **Detente and Soviet Policy in Southeast Asia**, Gateway Publishing House, Kuala Lumpur, 1984.

Kennard, Allington, “The Crusade for the “Neutralization” of South-East-Asia”, **Commonwealth**, Vol. 17, 1973.

Kissinger, Henry A. “The Vietnam Negotiations”, **Foreign Affair**, Vol. 47, No. 2, January 1969.

Lalita Prasad Singh, **Power, Politics and Southeast Asia**, Radiant Publishers, New Delhi, 1979.

Leifer, Micheal, “Doktrin Nixon dan Masa Depan Indochina”, K.S. Nathan, **Dasar Luar Amerika Syarikat di Asia: Bacaan Terpilih**, Penerbitan Sarjana/MAAS, Kuala Lumpur, 1987.

Miller T.B., “The Substance of British Defence Changes”, **Britain’s Withdrawal from Asia, and Southeast Asia**, Defence Studies Centre, The Australian University, 1967.

Mohamed Haron, “ZOPFAN-From Conception to Confusion- A Personal Commentary”, B.A. Hamzah, **The Zone of Peace , Freedom and Neutrality (ZOPFAN)**, Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur, 1991.

Mohamed Nordin Sopiee (pnyt.), **Seluruh Hidupnya Untuk Malaysia**, New Strait Times Press, Kuala Lumpur, 1970.

Morrison, C.E. and A. Shurke, **Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian State**, St. Martin Press, New York, 1978.

Muhammad Hear Haji Awang,”Malaysia dan Kerjasama serantau di Asia Tenggara”, Khoo Kay Kim, (pnyt.), **Malaysia dan Proses Pembangunan**, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1979.

Neuchterlain, Donald E., "Southeast Asia in International Politics: A 1975 Perspective", **Asian Survey**, Vol. XV, No. 7. 1975.

"Neutrality Impossible" **Penang Gezette**, 8, 1958.

Perbahasan Parlimen, Dewan Rakyat, Jilid V, No. 22, 23 Januari 1968.

Perbahathan Parlimen, Dewan Rakyat, Jilid V, No. 3, 10 Jun 1968.

Perbahathan Parlimen, Penyata Dewan Rakyat Yang Kedua, 13 Jun 1968.

Robinson T.W., "China's Asia Policy", **Current History**, Vol. 79, No. 58, September 1980.

Silverman, Jerry Mark, "The Teory Domino: Alternative To A Self-Fulfiling Prophecy", **Asian Survey**, Vol. XV, No. 11, November 1975.

Sodhy, Pamela, "Hubungan Amerika-Malaysia Sejak 1966", Khoo Kay Kim dan lain-lain (pnyt.), **Malaysia Masa Kini**, Persatuan Sejarah, Kuala Lumpur, 1987/88.

Spanier, John, **American Foreign Policy Since World War II**, New York, 1973.

The Strait Times, 16 April 1971.

The Strait Times, 22 September 1970.

The Vietnam War: The Illustrated History of the Conflict in Southeast Asia, Salamander Books Limited, London, 1979.

Utusan Malaysia, 28 November 1972.

Wiliams, Judy Birds, "Tun Abdul Razak: There Can Be No Foreign Bases", **Newsweek**, February 12, 1973.

Zain Azraai, "Neutralization and Southeast Asia", Lau Teik Soon, (pnyt.), **New Direction in The Relations of Southeast Asia**, Institute of Asian Studies, Singapore, 1973.

Zainal Abidin bin Abdul Wahid, "Malaysia's Position in Asia Vis-à-Vis Indonesia and China and the General Politics Future", Department of History, University of Malaya, Kuala Lumpur, 1965.

_____, **Dasar Luar Malaysia**, Syarahan Tun Seri Lanang Ke VII, Kementerian Kebudayaan Belia dan Sukan, Kuala Lumpur, 1978.