

PERANAN DAN PENGARUH TUNKU ABDUL RAHMAN DALAM SEJARAH DASAR LUAR NEGARA: TAHUN-TAHUN AWALAN (1957-1962) ¹

Nor Azizan Idris

Salah satu daripada aspek kajian Dasar Luar negeri yang menarik perbincangan lebih mendalam dan penganalisaan lebih lanjut sejak beberapa tahun kebelakangan ini ialah mengenai proses bagaimana sesebuah kerajaan itu menggubal dasar luarnya.² Oleh itu adalah menjadi tujuan utama kertas ini untuk memperlihatkan pengaruh personiliti, sikap dan peranan Tunku (sebagai Perdana Menteri dan Menteri Hal Ehwal Luar Negeri) ke atas dasar luar negara ini pada tahun-tahun awalan selepas kemerdekaan (1957-1962). Analisis ke atas peranan dan pengaruh bidangkuasa serta kepimpinan beliau ini adalah berasaskan kepada kepentingan pengaruh dan bidangkuasa serta kepimpinan beliau dalam institusi-institusi yang terlibat dalam proses pembentukan dasar luar negara ini. Dengan berasaskan kepada pendekatan analisis pensejarahan diskriptif dan penggunaan beberapa teori dan andaian asas, satu penilaian akan dibuat ke atas peranan, pengaruh serta pendirian Tunku dalam menentukan corak dan arah dasar luar negara ini terhadap isu-isu penting dalam arena politik antarabangsa termasuk isu-isu Perang Dingin, hubungan keserantauan, dasar anti-Apartheid dan hubungan antara Malaya dengan Republik Rakyat China (RRC) dan Indonesia.

Dalam membicarakan tentang isu-isu penting dasar luar negara penumpuan akan diberikan kepada sikap dan pendirian Tunku terhadap isu Perang Dingin seperti penglibatan di Congo dan juga dasar luar Malaya terhadap RRC dan Taiwan, perang Sempadan India-China, inisiatif dan sikap tegas beliau terhadap dasar Apartheid yang membawa kepada penyingkiran Afrika Selatan daripada Pertubuhan Kommanwel, inisiatif beliau yang juga telah berjaya menganjur kerjasama serantau serta masalah-masalah yang dihadapi oleh beliau sebagai pemimpin negara ini dalam hubungan Malaya dengan Indonesia di tahun-tahun awalan selepas kemerdekaan. Seterusnya rumusan akan dibuat berasaskan kepada penilaian beberapa sarjana Barat dan tempatan dan oleh penulis sendiri terhadap peranan dan pengaruh Tunku dalam sejarah dasar luar negara.

Agak tidak keterlaluan untuk mengandaikan bahawa kajian sejarah dasar luar Malaya/Malaysia dari jangka masa sejak kemerdekaan pada Ogos 1957 hingga 1970 secara asasnya ialah kajian mengenai pengaruh kepimpinan Y.T.M. Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj.³ Tuanku adalah ketua Menteri sejak 1955 lagi dan menjadi Perdana Menteri Pertama Malaya/Malaysia dari tarikh kemerdekaan sehinggalah beliau bersara pada September 1970. Dalam jangkamasa ini beliau telah menguasai perkembangan politik negara ini dan pengaruh beliau tidak pernah dapat ditandingi oleh ahli politik lain di negara ini.

Peranan dan pengaruh dominan Tunku dalam dasar luar negara ini juga diperkukuhkan oleh faktor-faktor lain seperti bentuk birokrasi Kementerian Luar Negeri ketika itu dan minat serta perhatian kerajaan dan parti pemerintah yang lebih tertumpu kepada masalah-masalah politik dan pembangunan dalam negeri dalam konteks negara baru merdeka.

Penganalisaan terhadap peranan, pengaruh dan pandangan seseorang penggubal dasar dalam sejarah perkembangan dan pembentukan dasar luar negara ini adalah bersesuaian dengan pendapat yang pernah dikemukakan oleh Joseph Frankel bahawa untuk menganalisis perkembangan dasar luar sesebuah negara maka 'Theories of State Behavior' adalah satu teori asas yang mudah untuk melihat tingkahlaku dasar luar sesebuah negara. Ia adalah suatu pendekatan yang menumpukan kepada asas pembentukan dasar atau keputusan sesebuah negara dalam aspek hal ehwal luar negeri. Teori itu akan memperlihatkan bagaimana seseorang penggubal dasar itu berperanan dalam proses pembentukan dasar luar negara tersebut.⁴

Selain daripada itu angkubah-angkubah yang dikemukakan oleh James N. Rosenau pula, seperti 'idiosyncratic' (contohnya faktor personaliti-individu) dan 'societal' (contohnya nilai, orientasi-orientasi mesyarakat, perpaduan masyarakat dan industrialisasi) merupakan angkubah-angkubah yang penting dalam pembentukan dasar luar Malaysia. Sementara faktor-faktor 'systemic' (contohnya aspek bukan kemanusiaan mengenai tindakan-tindakan yang berlaku di luar negeri), boleh juga dikenalpastikan dalam perbincangan ini. Tindakan-tindakan yang berlaku di luar negeri adalah merujuk kepada tindakan dan sikap negara lain, organisasi antarabangsa atau pelaku-pelaku lain dalam politik antarabangsa. Angkubah 'governmental' (contohnya pemisahan kuasa daru unit dasar tradisi kerajaan yang tertentu) dan 'role' (contohnya tekanan ke atas kebebasan yang dikenakan atas penggubal dasar dalam proses pembentukan dasar) tidak begitu sesuai dirujuk kepada negara-negara kurang membangun.⁵

J. Saravanamuttu berpendapat ramai pengkaji yang pakar dalam sesuatu bidang tertentu mengenai dasar luar secara khusus akan menekankan faktor 'Idiosyncratic' untuk menerangkan tentang perkembangan dasar luar sesebuah negara. Pengkaji yang menekankan tentang sifat-sifat atau sikap personaliti, tingkahlaku menganalisa atau menerangkan dasar luar sesebuah negara, akan menekankan tentang sifat-sifat atau sikap personaliti, tingkahlaku psikologikal seseorang penggubal dasar peringkat atasan. Angkubah penting dalam menerangkan tingkahlaku dasar luar. Ini disokong pula oleh pendapat Werner Levi mengenai kepentingan pengaruh sifat atau ciri psikologi pemimpin tertentu terhadap dasar luar negara-negara di Asia.

Jelas terbukti bahawa kebanyakan daripada motivasi-motivasi di sebalik aktiviti-aktiviti antarabangsa adalah dipengaruhi oleh psikologi sebahagian kecil pemimpin elit yang mengendalikan dasar luar. Dalam motivasi-motivasi ini, personaliti dan penglibatan mereka secara peribadi amat luas mempengaruhi dasar luar negara.

Walaupun memang tidak dapat dinafikan bahawa dalam hubungan antarabangsa dewasa ini, 'negarabangsa' atau 'nation-state' merupakan pelaku atau 'actor' yang utama dan penting. Tetapi apabila kita membicarakan tentang dasar luar, tindakan atau tindakbalas sesebuah negara itu terhadap sesuatu peristiwa dunia atau terhadap sesebuah negara, sebenarnya membicarakan tentang tingkahlaku individu yang mewakili negara atau individu yang mewakili negara atau individu yang bertindak atas nama negara. Menurut Arnold Wolfers:

Tidak terdapat apa yang dikatakan sebagai 'tingkahlaku negara' melainkan istilah itu digunakan untuk menerangkan gabungan kelakuan manusia individu yang terbentuk dalam sesebuah negara.

Oleh itu, konsep 'negara' di sini hanya merupakan satu 'perumpamaan' atau pengertian 'metaphorical' sahaja.⁶ Jika negarabangsa itu dianggap sebagai satu-satunya pelaku yang harus diberi perhatian, maka kita mungkin kehilangan aspek 'manusia' yang sebenarnya memainkan peranan penting dalam percaturan politik antarabangsa.⁷ Di sinilah timbul desakan supaya perhatian diberikan kepada manusia individu sebagai 'pelaku', yang berperanan dan berpengaruh sebagai penggubal dasar dalam dasar luar negara. Tambahan pula manusia dan bukannya negara yang berupaya mempunyai keinginan, mempunyai tujuan-tujuan atau keutamaan tertentu atau perasaan persahabatan atau bermusuhan. Manusia dan bukannya negara yang boleh dihasut atau dibangkitkan kemarahannya, boleh menilai atau menaksir keupayaan negara mereka berbanding dengan kuasa negara lain atau boleh menentu-

kan matlamat dasar negaranya dan berkorban untuk keselamatan nasionalnya.⁸ Ini adalah selaras dengan pendapat ahli teori Thomas Carlyle bahawa hampir semua perubahan dan keadaan atau peristiwa dalam sejarah itu berlaku menurut kemahuan atau keinginan manusia. Kita boleh membezakan sifat atau sikap seseorang penggubal dasar itu dari segi tingkahlaku, personaliti, pengalaman, kebijaksanaan nila-nilai yang dipegang dan gaya politiknya, yang membuat beliau seorang yang unik dan mempunyai pengaruh ke atas peristiwa-peristiwa tertentu.⁹

Oleh itu secara amnya sifat-sifat peribadi pemimpin-pemimpin politik mempunyai kesan terhadap tindakanduk atau 'behavior' dasar luar sesebuah negara khususnya jika pemimpin politik itu merupakan penggubal dan peringkat atasan atau 'high policy makers' seperti pemerintah sesebuah negara.¹⁰ Dengan menumpukan analisis kita terhadap ketua atau pemerintah negara, kita akan dapati beberapa perkara yang boleh membentuk sifat-sifat peribadi pemimpin yang akan mempengaruhi tingkahlaku dasar luar kerajaannya. Perkara-perkara tersebut ialah minat beliau dalam hal ehwal luar negeri, latihan atau pengalaman yang pernah diterima dalam hal ehwal luar negeri dan kepekaan terhadap perkembangan atau keadaan politik di dunia sekelilingnya.¹¹

Menurut pendapat Margaret G. Hermann, mereka yang ingin menganalisis kesan sifat-sifat peribadi seseorang pemimpin ke atas dasar luar, mestilah mengambil kira keadaan atau suasana seluruhnya, di mana seseorang penggubal dasar itu boleh bertindak dan juga sikap penggubal dasar tersebut.¹² Terdapat beberapa andaian lain yang diketengahkan untuk menentukan sejauhmana sifat peribadi penggubal dasar boleh mempengaruhi sesuatu tingkahlaku dasar luar. Beberapa sarjana seperti Greenstein, Hermann dan Holsti berpendapat, terdapat beberapa andaian yang dapat menentukan di bawah keadaan apakah sifat peribadi pemimpin politik itu, dapat atau akan mempunyai pengaruh ke atas dasar luar sesebuah negara. Menurut mereka terdapat tiga bentuk atau jenis keadaan di mana sifat peribadi pemimpin mempunyai kesan yang jelas ke atas sesuatu dasar luar, iaitu;

(i) dalam keadaan-keadaan yang akan memaksa pemimpin politik itu menaksirkan dan menentukan sesuatu keadaan tersebut contohnya dalam satu situasi yang tidak jelas,¹³

(ii) dalam situasi di mana pemimpin-politik itu berkemungkinan melibatkan diri dalam proses membuat keputusan,¹⁴ contohnya dalam sesuatu krisis yang sedang berlaku,

(iii) dalam situasi di mana pemimpin politik mempunyai kebebasan yang meluas dalam membuat keputusan, contohnya selepas mencapai satu kejayaan besar dalam pilihanraya.¹⁵

Di sini Margaret G. Hermann membuat kesimpulan bahawa pengkaji yang berminat dalam menganalisis pengaruh sifat-sifat peribadi seseorang pemimpin ke atas dasar luar sesebuah negara mungkin akan membuat penumpuan kepada penggubal dasar peringkat atasan atau tinggi, seperti ketua-ketua negara dan Menteri-Menteri Luar negeri.¹⁶ Dari segi lain juga minat seseorang penggubal dasar itu terhadap hal-ehwal luar negeri penting, kerana sifat peribadi seseorang pemimpin mungkin mempunyai pengaruh yang besar jika penggubal dasar itu mempunyai minat dalam hal ehwal luar negeri. Menurut Margaret G. Hermann:

Sifat peribadi pemimpin politik mungkin mempunyai kesan yang kecil melainkan penggubal dasar itu mempunyai minat dalam hal-ehwal luar negeri...hasil dari pada minat dalam dasar luar akan menambahkan perhatian beliau terhadap proses pembentukan dasar luar. Ketua negara itu mahu diberitahu mengenai keputusan yang akan dibuat dan akan memberi perhatian terhadap proses pembentukan dasar luar, dan mahu diberitahu tentang apa yang sedang berlaku dalam dunia antarabangsa. Ini adalah kerana beliau ingin meletakkan nilai tertentu dalam mewujudkan perhubungan luar yang baik, dan melihat dasar luar sebagai cara untuk mendapatkan pengaruh.

Jika penggubal dasar mempunyai minat dalam hal ehwal luar negeri dan juga latihan dalam hal ehwal luar negeri, maka sudah tentu beliau mempunyai pengaruh yang berbeza dengan pemimpin yang mempunyai hanya sedikit atau tiada langsung pengalaman dalam hal-ehwal luar negeri, kerana sudah tentu beliau tidak mempunyai kemahiran-kemahiran peribadi yang dapat digunakan.¹⁷ Sementara ketua negara yang terlatih akan mempunyai beberapa pengetahuan tentang apa yang akan dicapai atau kemungkinan kegagalan yang akan dihadapi dalam arena antarabangsa itu. Hasil daripada latihan itu beliau akan mempunyai pengetahuan yang lebih luas untuk menghadapi kemungkinan-kemungkinan tindak tanduk dasar luar negara lain yang perlu dipertimbangkan.

Perkara yang ketiga dari kesimpulan beliau ialah berkenaan dengan kepekaan pemimpin tersebut terhadap situasi politik sekelilingnya yang mempunyai kaitan dengan dasar luar. Pemimpin yang mempunyai kepekaan yang lebih tinggi terhadap situasi politik sekeliling, kemungkinan besar akan cuba menyesuaikan dirinya kepada maklumat-maklumat baru mengenai situasi politik disekitarnya dan akan dapat mengubahsuai sesuatu dasar menurut situasi politik sekelilingnya.¹⁸ Ketiga-tiga angkubah atau 'variables' ini menunjukkan bagaimana terdapatnya satu persediaan atau 'repertoire' yang dipunyai oleh penggubal dasar yang akan menentukan sifat atau perhubungan dasar luar.

Seterusnya Margaret C. Hermann membuat beberapa andaian lain, iaitu, jika pemimpin politik itu merupakan ketua negara dan

dalam kedudukan untuk mempengaruhi penggubal dasar yang lain dalam kerajaannya, maka pandangan-pandangan beliau tentang politik antarabangsa akan menentukan bentuk strategi-strategi dasar luar kerajaannya. Beliau ini akan mempengaruhi cara dan tingkahlaku penggubal-penggubal dasar dalam negeri untuk membentuk sesuatu dasar luar. Oleh itu, jika pemimpin politik itu seorang ketua negara dan dalam situasi yang mana beliau mempunyai kedudukan untuk mempengaruhi penggubal dasar lain dalam kerajaan, maka gaya politiknya secara peribadi akan mempengaruhi corak atau bentuk dasar luar kerajaan.¹⁹

Dari sini dapat difahami bahawa segala peristiwa yang berlaku dalam arena politik antarabangsa mesti dianalisa dan difahami serentak dari dua sudut iaitu perhatian terhadap tingkahlaku atau tindakan sesebuah negara yang mana ditadbir oleh manusia dan perhatian terhadap manusia atau pemimpin yang mana reaksi kelakuan psikologi disalurkan kepada negara. Ini adalah selaras dengan pendapat McLellan, Olson dan Sondermann, bahawa selalunya keputusan-keputusan dasar luar dibuat oleh sekumpulan kecil atau oleh hanya pemimpin sahaja malahan dalam sebuah negara demokrasi, pandangan rakyat sebenarnya dibentuk oleh apa yang pemimpin mereka sampaikan kepada mereka sendiri.²⁰ Ini disokong pula oleh pendapat Charles O. Lerche Jr. dan Abdul Aziz Said yang menyatakan bahawa ketua sesebuah kerajaan iaitu Presiden, Perdana Menteri atau seorang diktator merupakan orang yang terpenting dalam menentukan pembentukan semua keputusan-keputusan dasar luar kerajaan. Menurut amalan, perhubungan antarabangsa, ketua kerajaan itu dengan sendiri akan menyatakan pandangan mereka itu dalam perhubungan antarabangsa. Mereka berpendapat:

According to international practise the head of Government alone officially speaks for the state in the international relationships. As the political leader of the people, the head of government exercises ultimate authority in the area of foreign policy. No institutional arrangement can dominate or blur this responsibility.

Oleh itu adalah tidak menghairankan jika dalam menganalisis dasar luar Malaya kandungan dan rupabentuknya semasa Tunku memegang teraju pemerintahan negara secara amnya mencerminkan keperibadian dan prinsip-prinsip Tunku sendiri. Pengaruh ini dapat dilihat dari segi dasar luar negara yang anti-komunis, pro-Barat, anti-apartheid dan mengutamakan kerjasama serantau di rantau Asia Tenggara. Tambahan pula adalah jelas bahawa dalam jangkamasa ini, proses pembentukan dan pentadbiran keputusan-keputusan dasar luar negara ini adalah dimonopoli khas oleh se-

kumpulan ahli kabinet terkanan yang didominasi oleh Perdana Menteri dan Kementerian Hal Ehwal Luar Negeri telah digabungkan dengan portfolio Perdana Menteri. Hanya pada Ogos-Disember 1959 apabila Tun Abdul Razak (ketika itu Dato') menjadi Perdana Menteri, Tunku telah melepaskan jawatannya, buat seketika untuk menghadapi pilihanraya 1959 dan Tun Dr. Ismail (ketika itu Dato') pula hanya sempat memegang jawatan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri di antara tahun 1959-1960. Dengan ini bolehlah dikatakan Tunku telah memberikan kepimpinan yang berterusan sebagai Perdana Menteri dan Menteri Hal Ehwal Negeri sejak negara ini mencapai kemerdekaan hingga tahun 1970.

Merujuk kepada dasar luar negara yang anti-komunis dan pro-Barat walaupun peranan dan pandangan Tunku tidak begitu jelas dalam pendirian negara ini menentang isu-isu penjajahan di Algeria dan Hungary tetapi keadaan Perang Dingin di dunia dan peristiwa-peristiwa yang berlaku di Cuba, Vietnam, Tibet dan konflik India-Cina kemudiannya memperlihatkan pengaruh pandangan beliau dalam pendirian negara ini. Pendirian negara ini terhadap isu-isu tersebut memperlihatkan imej anti-komunisme yang terdapat dalam pemikiran penggubal - penggubal dasar negara ini. Terdapat bukti bahawa sudut pandangan elit pemerintah mewakili sistem kepercayaan atau 'belief system' negara ini. Ideologi golongan elit pemerintah negara ini mempunyai satu sistem kepercayaan berasaskan kepada prinsip-prinsip berkaitan rapat dengan demokrasi Barat. Menurut Tunku:

Kami mempunyai banyak sebab untuk mengikuti bentuk atau cara hidup demokrasi Barat kerana ia bersesuaian dengan rakyat kami ... Kabinet juga ber-setuju untuk berpegang kepada ideologi ini.²¹

Pendirian anti-komunis dalam dasar luar negara ini jelas terbukti dari segi orientasi negara ini dalam perhubungannya dengan kuasa-kuasa besar, selain daripada Britain. Pada tahun 1958 beliau telah mengisytiharkan dasar tidak berkecuali negara terhadap persoalan mengenai konflik Timur-Barat dengan menyatakan bahawa tidak timbul persoalan untuk negara ini berpegang kepada satu dasar berkecuali, sementara negara ini sedang menghadapi peperangan dengan komunis²² kerana ini akan menghilangkan keyakinan rakyat terhadap kerajaan. Pendirian pimpinan beliau yang konsisten pro-Barat telah dinyatakan sekali lagi pada tahun 1962 bahawa negara ini tidak akan berkecuali dalam apa jua konflik Timur-Barat malahan akan berpihak "kepada ideologi Barat atau berpegang kepada fahaman demokrasi menurut Barat".²³

Pendirian negara ini yang pro-Barat dapat dikaitkan dengan sikap serta pendirian Tunku sebagai mewakili pemikiran atau sikap

penggubal-penggubal dasar negara ini. Kepada beliau negara ini telah mencapai kemerdekaan melalui proses yang demokratik dan diberikan oleh sebuah negara (Britain) yang berpegang kepada cita-cita demokrasi. Jadi untuk menjadikan negara ini stabil dan makmur, maka beliau berpendapat rakyat mestilah mempertahankan ideologi demokrasi dengan segala kekuatan yang ada pada mereka.²⁴

Penghantaran tentera Malaya seramai 1,413 orang sebagai tentera pengaman PBB untuk menyelesaikan krisis Kongo memperlihatkan pendirian Tunku yang anti-komunisme dan pro kepada ideologi Barat. Tunku bimbang akan berlaku sesuatu peristiwa yang tidak diinginkan, kerana pada analisis beliau ia adalah krisis Perang Dingin kerana terdapat kepentingan Soviet dalam krisis ini. Menurut beliau dengan berakhirnya penjajahan di Afrika ini akan membuka peluang kepada pihak komunis menguasai Congo dan akan membawa satu penindasan bentuk lain. Oleh itu tindakan negara menghantar tentera ke Congo adalah bertujuan untuk mencegah perluasan dan menjadikan Congo kebal dari pengaruh komunis.²⁵

Pengaruh dan peranan beliau dalam dasar luar Malaya dapat dilihat dengan lebih jelas lagi dalam isu 'Apartheid'. Menurut pendapat Tunku, Kommanwel mestilah menjadi sebuah organisasi yang mempunyai kuasa tertentu untuk mempengaruhi hal-ehwal dalam negeri anggota-anggotanya, setidak-tidaknya ke atas isu-isu penting yang melibatkan ahli lain.²⁶ Ini jelas dari usaha Tunku yang bersungguh-sungguh untuk menyingkir Afrika Selatan daripada Kommanwel di antara tahun 1960 dan 1961 semasa beliau menghadiri Persidangan Perdana Menteri Kommanwel. Malaya sejak sebelum tahun 1960 telah menyatakan penentangan mereka terhadap dasar 'Apartheid' melalui perwakilan negara di PBB. Apabila berlaku peristiwa di Sharpeville pada 21 Mac 1960 ia telah mendedahkan dasar 'white supremacy' yang dijalankan oleh kerajaan Afrika Selatan yang merupakan satu dasar yang bertentangan dengan dasar pelbagai kaum atau 'multi-racial' yang diamalkan di Malaya.²⁷

Tunku yang mempunyai personaliti pemimpin yang sentiasa mengutamakan fahaman perpaduan di kalangan berbilang kaum di negara ini. Beliau telah menyatakan rasa terperanjat, mual dan menjijikkan apabila mendengar berita tersebut.²⁸ Beliau telah menghantar sepucuk telegram kepada Perdana Menteri British Mr. MacMillan, mencadangkan supaya Persidangan Perdana menteri Kommanwel Mei 1960 membincangkan beberapa langkah yang patut diambil terhadap kerajaan Afrika Selatan.

Sementara itu di dalam negeri Tunku telah mendapat sokongan yang meluas—dari parti-parti pembangkang, dan telah mengemukakan satu usul dalam Dewan Rakyat pada 26 April mengutuk kerajaan Afrika Selatan dan mendapat mandat daripada Dewan untuk menyuarakan bantahan baik diperjumpaan rasmi mahupun tidak rasmi di Persidangan Kommanwel nanti.²⁹ Oleh kerana kelantangan penentangan dan kritiknya, Tunku telah diminta oleh Mr. MacMillan untuk berbincang dengannya secara sulit apabila Tunku tiba di London.³⁰ Bagaimanapun Tunku telah mengambil peluang buat pertama kali mengemukakan isu 'Apartheid' dalam mesyuarat pertama persidangan ini pada 4 Mei 1960, apabila beliau sebagai wakil ahli Kommanwel terbaru telah dijemput untuk membuat ucapan balas kepada ucapan perasmian oleh Pengerusi persidangan tersebut, Mr. MacMillan. Tunku dalam ucapannya telah menyeru supaya perbincangan mengenai isu 'Apartheid' ini diketengahkan dalam mesyuarat itu. Dengan ini, Tunku telah memecahkan tradisi persidangan Perdana Menteri Kommanwel, yang sebelum ini tidak pernah membincangkan isu-isu dalam negeri negara ahli.

Beliau telah menegaskan bahawa bukan menjadi tujuannya untuk campurtangan dalam hal-ehwal negara lain, tetapi jika isu ini diketepikan, maka ini akan menjatuhkan martabat dan kepentingan persidangan ini.³¹ Bagaimanapun Tunku telah menunjukkan sikap tolak ansurnya, dengan membiarkan persidangan tersebut menentukan supaya peraturan untuk perbincangan seterusnya. Akhirnya persetujuan telah dicapai dan Perdana Menteri-Perdana Menteri yang hadir bersetuju untuk bertemu dengan perwakilan Afrika Selatan di suatu tempat khas di bangunan persidangan tersebut.

Suatu mesyuarat tidak rasmi telah diadakan antara Mr. Louw (wakil kerajaan Afrika Selatan), Dr. Nkrumah (Ghana), Mr. Menzies (Australia), Mr. Nash (New Zealand) dan Tunku sendiri. Walau bagaimanapun Tunku menganggap perbincangan di antara kumpulan Perdana Menteri ini dengan wakil Afrika Selatan itu tidak mempunyai makna kerana seluruh masa perjumpaan itu digunakan oleh Mr. Louw untuk menerangkan dasar kerajaan Afrika Selatan terhadap orang-orang Bantu (penduduk kulit hitam). Malahan Mr. Louw telah mengadakan satu sidang akhbar untuk menerangkan tentang dasar kerajaan Afrika Selatan sebelum perbincangkan mereka masih belum selesai.

Tunku yang menganggap perbincangan sulit dengan Mr. Louw itu tidak berfaedah, telah meninggalkan mesyuarat sulit itu dengan rasa tersinggung dan seterusnya telah mengadakan satu sidang akhbar dan mengeluarkan kenyataan mengenai apa yang sebenarnya berlaku dalam perjumpaan sulit itu. Kenyataan beliau ini telah

mendapat perhatian akhbar-akhbar di seluruh India dan ramai pemimpin pertubuhan anti-apartheid dari Afrika dan Britain telah datang berjumpa dengan beliau untuk menyatakan sokongan mereka terhadap Tunku.³² Akibatnya isu 'Apartheid' yang sepatutnya dibincangkan secara sulit itu, telah dibincangkan dengan seterusnya dalam persidangan tersebut.

Menurut N.K. Hazra, walaupun tindakan-tindakan Tunku ini mungkin menyebabkan terhentinya perbincangan tidak rasmi seterusnya antara Mr. Louw dengan para Perdana Menteri Kommanwel, tetapi segala inisiatifnya adalah tidak sia-sia. Tanpa tindakan Tunku ini, mungkin perkembangan di persidangan itu tidak akan dapat mewujudkan satu kesan yang menggalakkan dalam perjuangan menentang dasar 'Apartheid' Afrika Selatan.³³ Para Perdana Menteri Kommanwel juga telah bercadang untuk menggariskan beberapa peraturan pelaksanaan yang harus diikuti oleh Afrika Selatan jika ia ingin mengadakan satu pilihanraya bagi menjadikan Afrika Selatan sebuah republik. Antaranya meminta kerajaan Afrika Selatan mendapatkan persetujuan daripada lain-lain Perdana Menteri Kommanwel jika ia bercadang untuk menjadi sebuah republik dan ingin mengekalkan keahliannya dalam Kommanwel.

Di sini kita simpulkan bahawa dalam persidangan 1960 ini, Tunku telah mencapai satu kejayaan yang besar, setidak-tidaknya beliau telah berjaya membuka jalan bagi persidangan Perdana Menteri Kommanwel pada 1961 untuk membincangkan semula isu itu. Pada 1961 isu 'Apartheid' ini telah diperbincangkan dengan lebih hebat lagi. Walau bagaimanapun dipersidangan tersebut peranan yang telah dimainkan oleh Tunku sebelum ini telah diteruskan oleh Mr. Diefenbaker (Perdana Menteri Kanada) dan Dr. Nkrumah (Ghana). Tunku walau bagaimanapun telah menunjukkan minat secara peribadi dalam hal ini dan mengambil bahagian secara aktif dan membuat ucapan tegas menentang dasar 'Apartheid' kerajaan Afrika Selatan, dengan jelas menyatakan tidak akan bertolak ansur mengenai persoalan 'Apartheid'.³⁴

Oleh kerana Afrika Selatan telah menjangka bahawa majoriti negara anggota bersetuju menyingkirnya, maka Afrika Selatan telah menarik balik permohonan untuk meneruskan keanggotaannya dalam Kommanwel. Tunku dalam hal ini telah mengulas bahawa "tiada siapa yang merasa kesal dengan keputusan Afrika Selatan dan kewibawaan Kommanwel lebih bermakna sekarang."

Satu perkara yang menarik yang memperlihatkan pengaruh Tunku dalam orientasi dasar luar kita yang anti-komunis ialah dari segi hubungan kita dengan Republik Rakyat China. Apabila kita mencapai kemerdekaan, RRC telah mengiktirafkan negara ini dengan serta merta dan menawarkan untuk mengadakan hubungan

diplomatik dengan Malaya, tetapi tawaran tersebut telah tidak dipedulikan oleh Malaya.³⁵ Pemimpin seperti Tunku sepertimana kebanyakan pemimpin Dunia Barat menganggap bahawa keadaan politik antarabangsa adalah bercorak 'bi-polar' dan Dunia Bebas sedang menghadapi kemaraan kuasa dan pengaruh komunisme. Pertimbangan penting Tunku sebagai pemimpin negara ini ialah menganggap bahawa komunisme Peking adalah satu ideologi yang bersifat agresif dan bersifat antarabangsa. Menurut beliau tidak terdapat apa yang dikatakan sebagai komunis tempatan kerana komunis adalah organisasi antarabangsa yang bertujuan untuk mendominasi dunia.³⁶ Bagi Tunku tiada terdapat apa-apa perbezaan di antara komunisme yang berbentuk ideologi politik dengan mereka yang dianggap sebagai penganas komunis seperti yang terdapat di Malaya.³⁷

Beliau telah menolak cadangan oleh pemimpin parti pembangkang Dr. Seenivasagam (People's Progressive Party) untuk menghantar satu delegasi terdiri dari semua parti ke RRC bagi melihat sendiri keadaan yang sebenar di sana. Tunku sebagai Perdana Menteri sama sekali tidak bersetuju dan memberi alasan bahawa:

Kita telah berkembang dalam "Dunia Bebas" dan sesuai dengan kumpulan negara-negara 'Dunia Bebas'. Adalah merupakan satu kesilapan jika kita cuba berhubung dengan kumpulan lain ini (merujuk kepada kumpulan komunis). Malahan saya rasa, lebih jauh kita berada daripada mereka, adalah lebih baik bagi rakyat dan negara ini.³⁸

Oleh kerana itu Tunku juga menganggap permintaan yang dibuat oleh sebuah perwakilan kesatuan sekerja supaya membenarkan mereka melawat China Selatan semasa sambutan Hari Buruh (1 Mei) adalah sebagai, "a heartless effort to the government and the people of this country." Dalam menerangkan sebab-sebab mengapa beliau menolak permintaan tersebut, Tunku telah menyatakan bahawa Hari Buruh di RRC adalah dianggap sebagai Hari Kebangsaan RRC dan ia disambut dengan minat yang besar ... Oleh itu sukar untuk mempercayai bahawa mereka yang mengambil bahagian ini tidak bersimpati dengan pihak komunis.³⁹

Mengenai soal pengiktirafan, Tunku juga telah dengan tegas menyatakan bahawa sokongan terhadap pengiktirafan RRC merupakan satu kesilapan kepada perjuangan kerajaan negara ini dalam menentang penganas komunis yang dipimpin oleh parti komunis Malaya. Dalam Dewan Rakyat, Tunku telah menyatakan bahawa,

...selagi perjuangan ini berterusan, saya menganggap kita akan mematahkan keyakinan rakyat negara ini jika kerajaan mengadakan perhubungan diplomatik dengan negara-negara dalam blok komunis.⁴⁰

Pada 8 Ogos 1960, dalam Dewan Rakyat, Tunku telah menegaskan sekali lagi bahawa jika RRC diisytiharkan menjadi ahli PBB, ini tidak semestinya bermakna kerajaan Persekutuan akan mengadakan hubungan diplomatik dengan RRC.⁴¹

Tetapi pada 20 Oktober, ketika membuat lawatan ke luar negeri Tunku telah membuat beberapa kenyataan yang kontroversi mengenai dasar luar Malaya terhadap RRC. Dalam satu ucapannya kepada National Press Club di Washington, beliau telah menyarankan supaya Amerika Syarikat mengadakan satu persidangan antarabangsa untuk membincangkan masalah pengiktirafan RRC di PBB. Beliau juga telah mengemukakan pandangan bahawa beliau akan menyokong kemasukan RRC ke dalam PBB, dengan syarat keahlian Taiwan dikekalkan dalam PBB. Apabila diberitahu bahawa Piagam PBB tidak membenarkan dua kerajaan mewakili negara yang sama, beliau telah mencadangkan supaya undang-undang ini dipinda.⁴² Pindaan piagam ini akan dapat membantu menyelesaikan pertikaian yang begitu lama di antara kedua negara. Ini adalah selaras dengan apa yang pernah beliau nyatakan pada Julai 1960, bahawa RRC mestilah diiktirafkan sebagai sebuah negara 'China' yang berdaulat kerana adalah tidak realistik untuk mengeneppikan rejim Peking. Sementara itu Formosa mesti diiktirafkan, "as a state, not as China, but as Formosa."⁴³

Kenyataan Tunku di luar negeri yang menyatakan keputusannya untuk menyokong kemasukan RRC ke PBB dengan berasaskan kepada formula 'Dua China',⁴⁴ telah menyebabkan kerajaan dikritik oleh pihak pembangkang sebagai tidak mempunyai dasar yang tetap. Dalam Dewan Rakyat Tunku telah memberi alasan terhadap kenyataan tersebut, bahawa selepas menghadiri Persidangan Perdana Menteri Kommanwel, beliau mendapati perlunya untuk mengatur satu Rundingan Perlucutan Senjata antara kuasa-kuasa Besar dengan penyertaan bersama RRC.⁴⁵ Kenyataan-kenyataan Tunku di Washington sebelum ini telah mencemaskan pegawai-pegawai Kementerian Luar Negeri kerana kenyataan Tunku adalah bertentangan dengan kenyataan Dato' Dr. Ismail di Hong Kong yang menyatakan negara ini tidak akan menyokong pengiktirafan RRC di PBB. Tunku memperakui kesilapan beliau kerana tidak memberi amaran kepada Dato' Dr. Ismail tentang perubahan pendirian yang dibuat oleh beliau. Kecenderungan Tunku membuat kenyataan mengenai isu-isu dasar luar yang penting telah membawa kepada perletakan jawatan Dato' Dr. Ismail sebagai Menteri Luar Negeri dengan perasaan tersinggung.⁴⁶

Sikap beliau yang anti-komunis juga dapat dilihat pada pendirian beliau dalam Perang sempadan Cina – India. Pada awal Oktober, 1962 ketika berada di Pakistan, beliau menyatakan bahawa

beliau tidak mahu terlibat dalam politik negara lain dan tidak jelas tentang butir-butir pertelingkahan ini.⁴⁷ Tetapi apabila beliau tiba di Calcutta (20 Oktober 1962), sebagai Perdana Menteri dan Menteri Hal Ehwal Luar Negeri, beliau sendiri memperakui bahawa apabila RRC terus menekan dan menyerang negara jiran yang pernah ber-simpati dengan mereka⁴⁸ (iaitu India), beliau adalah orang yang pertama tanpa teragak-agak mengutuk tindakan keganasan oleh Cina itu.

Tunku seterusnya telah memberi jaminan kepada India akan sokongan Malaya, dan beliau telah menghantar perutusan kepada Tun Abdul Razak sebagai Pemangku Perdana Menteri ketika itu menyatakan pendirian secara rasmi kita di Malaya. Dengan ini Tun Razak mengumumkan dalam Dewan Rakyat bahawa, “we will certainly offer to India something more than sympathy in her gravest hour.”⁴⁹ Sempena dengan kenyataan tersebut satu Tabung menyelamatkan demokrasi atau ‘The Save Democracy Fund’ telah dilancarkan, di mana wang yang dipungut didermakan kepada India untuk tujuan-tujuan keamanan, seperti memberi makanan dan pakaian kepada beribu-ribu orang pelarian dari sempadan India-China. Menurut Tunku apabila beliau kembali ke Kuala Lumpur, beliau telah berbincang dengan rakan-rakan kabinetnya untuk memulakan langkah bagi membantu India, memandangkan ia satu peperangan antara demokrasi dengan komunis.⁵⁰ Dengan pendirian yang telah diambil oleh kerajaan Perikatan maka Tunku telah menjadi pengerusi kepada tabung ini dan Bank Negara bertindak sebagai Bendahari bagi Tabung tersebut.

Walau bagaimanapun timbul keraguan di kalangan ahli pembangkang yang menganggap tindakan dan usaha Tuanku itu boleh merosakkan perhubungan antara kaum di negara ini. Ini adalah kerana pendirian Tuanku yang pro-India dan selalu menyatakan bahawa mereka yang tidak memberikan sumbangan kepada tabung tersebut adalah dianggap sebagai “not truly Malaysians.”⁵¹ dan ini sudah tentu menyebabkan kaum Cina berkecil hati dengan sikap Tunku.

Tunku menolak segala tuduhan-tuduhan di atas sebagai tidak mempunyai asas kebenarannya. Beliau menganggap tuduhan-tuduhan ini sebagai sengaja untuk menjatuhkan imej beliau sebagai pemimpin negara dan supaya dibenci serta dihina.⁵²

Beliau telah menyambut baik sokongan orang-orang India di Malaya terhadap kerajaan dan mengisytiharkan bahawa kerajaan Malaya menyokong perjuangan India ini. Malah Tuanku telah juga membuat satu perisytiharan perang secara rasmi atau ‘a formal declaration of war’, di mana beliau menyatakan bahawa kerajaannya tidak membantah jika orang India di Malaya ingin menjadi sukarelawan dan berkhidmat secara aktif dalam tentera India.⁵³

Oleh itu peristiwa-peristiwa yang berlaku dalam jangkamasa 1957 – 1969 seperti penyerangan RRC ke atas Tibet pada 1959, Perang Sempadan India-China pada 1962, penglibatan RRC dalam Perang Vietnam dan tersebarnya pengaruh RRC ke dalam Parti Komunis Indonesia semasa konfrontasi Malaysia dengan Indonesia menyakinkan Tunku yang tegas terhadap RRC. Pengalaman pahit masa darurat dan kegagalan beliau untuk berunding dengan Chin Peng pada 28 Disember, 1955 menyebabkan beliau menganggap semua ini adalah kejahatan komunis antarabangsa. Tunku sendiri pernah menyatakan bahawa jika terdapat konflik antara dua ideologi iaitu demokrasi dan komunisme, “Then I have made myself clear before that we side with the western ideology or the western understanding of democracy”.⁵⁴

Satu lagi kesan mendalam yang ditinggalkan oleh Tunku dalam dasar luar Malaya ialah dari segi kerjasama serantau di mana beliau sebagai pemimpin negara telah menunjukkan kegigihan untuk mengadakan satu kerjasama serantau di kalangan negara-negara di Asia Tenggara. Kegigihan serta inisiatif yang ditunjukkan oleh beliau melalui keinginannya untuk mengadakan satu kerjasama serantau adalah amat berlainan daripada apa yang pernah dilakukan oleh lain-lain negara sebelum ini.

Dengan berdasarkan kepada latarbelakang sejarah rantau ini yang selalu mengalami pertikaian sesama sendiri dan ancaman dari luar, maka Tunku telah menyuarakan dengan lebih lantang lagi agar diadakan satu kerjasama serantau. Seruan ini telah dibuat oleh beliau ketika menghadiri sambutan Ulangtahun ke 10 Kemerdekaan Ceylon, di mana beliau telah menganjurkan supaya diadakan satu pertemuan di kalangan pemimpin Asia Tenggara pada masa akan datang untuk mewujudkan satu kerjasama. Seawal April 1958, Tunku dilaporkan telah mengemukakan ide mengenai satu “pertubuhan perjanjian pertahanan yang terdiri daripada Malaya, Burma, Thailand, Laos, Cambodia dan South Vietnam ... di luar rangka kerja Southeast Asian Treaty Organization (SEATO).⁵⁵

Menurut N.K. Hazra, pada peringkat awal ini terdapat dua tema penting dalam ide kerjasama serantau yang dikemukakan oleh Tunku, pertama mengenai pertahanan rantau ini dalam menghadapi kemaraan ancaman pengaruh komunis dan keduanya, menganjurkan supaya dimajukan ekonomi penduduk di Asia Tenggara.⁵⁶ Tetapi yang menjadi perhatian utama Tunku di sini ialah untuk membentuk satu program bagi membendung pergerakan komunis di Asia Tenggara di mana beliau yakin kemiskinan adalah merupakan perkara yang akan mudah dieksploitasi oleh pihak komunis untuk menjalankan kegiatan subversif mereka.⁵⁷

Pada Januari 1959 Tunku telah mengadakan lawatan ke Filipina, di mana beliau telah mengulangi hasrat untuk menganjurkan satu skim bagi kerjasama serantau. Hasrat beliau untuk mengadakan kerjasama serantau ini telah mendapat sokongan daripada Presiden Garcia dan hasilnya satu pengumuman telah dibuat mengenai persetujuan untuk membentuk South East Asia Friendship And Economic Treaty (SEAFET), iaitu satu organisasi yang hanya beralamat kepada ekonomi, perdagangan dan pelajaran.⁵⁸ Ide mengenai SEAFET pertama kali telah dinyatakan oleh Tunku pada 15 Februari 1959 dengan matlamatnya telah digariskan oleh Tunku sendiri.⁵⁹

Pada peringkat permulaannya Malaya telah memainkan peranan penting untuk menganjurkan rancangan ini, di mana Tunku telah menulis kepada ketua-ketua negara seperti Filipina, Indonesia, Thailand, Cambodia, Laos, Vietnam Selatan dan Burma menyatakan tentang keinginan beliau untuk menjemput mereka menyertai rancangan SEAFET ini. Menurut Charles E. Morrison dan Astri Suhrke, Tunku telah menulis surat dalam 'grandly styled' yang bertajuk, "The Tunku Abdul Rahman Plan For A Treaty of Friendship And Closer Association Between The Countries of Southeast Asia in Economic, Cultural and Allied Matters."⁶⁰ Pada masa yang sama, kerajaan Malaya telah menggerakkan jentera diplomasinya di negara-negara Asia Tenggara untuk menerangkan secara langsung tentang rancangan-rancangan tersebut. Malaya juga telah bertanggungjawab menyediakan sebuah draf perjanjian yang dicadangkan, dan adalah diharapkan satu perjumpaan pemimpin-pemimpin Asia Tenggara dapat diadakan.

Bagaimanapun beberapa halangan dalam usaha untuk mewujudkan SEAFET, terutama dari segi kurangnya minat dari negara-negara lain di Asia Tenggara terutama sekali Indonesia yang membuat penentangan secara terbuka sebagai reaksi mereka kepada kritikan terhadap keupayaan Persidangan Afro-Asia untuk mencapai sesuatu yang bermakna dalam perpaduan negara-negara di rantau ini. Dalam satu temubual dengan majalah *Near and Far Eastern News*, Tunku ketika mengemukakan rancangan SEAFET, telah mengulas bahawa Persidangan Afro-Asia di Bandung 1955 sebagai tidak berkesan dan dengan sinis menganggap bahawa ia masih belum tersusun dan tidak terkenal lagi.⁶¹ Walaupun kenyataan beliau mungkin dinyatakan secara jujur, tetapi ia merupakan satu kenyataan yang sensitif bagi Indonesia yang menganggap Persidangan Bandung 1955 merupakan satu kejayaan peribadi bagi Sukarno dan Indonesia. Kenyataan-kenyataan seperti ini dianggap sebagai "a pebble carelessly thrown at the idols of Bandung."⁶² Dari segi ideologi pula terdapat kelalaian yang dilakukan oleh

pemimpin negara pencadang dalam mengendalikan isu-isu berkenaan dengan komunis, dan mereka amat sukar untuk memisahkan elemen, anti-komunis dari ucapan-ucapan dasar luar mereka. Tunku yang sebelum ini menafikan bahawa beliau ke Manila untuk membincangkan satu pakatan anti-komunis tidak dapat pula mengelakkan daripada membuat kenyataan bahawa, “Kita boleh menghapuskan elemen komunis jika kita mempunyai satu tingkat kehidupan dan kestabilan ekonomi yang baik”. Sikap anti-komunis ini dianggap oleh J.B. Dalton sebagai,

...a major diplomatic blunder because it alienated the neutralist who were convinced that SEAFET was really a “political” (non-communist organisation).⁶³

Selain daripada kebimbangan mereka bahawa ia merupakan satu pakatan tentera dan berbau ideologikal, terdapat lagi perkara yang menyebabkan Indonesia enggan menyertai rancangan tersebut. Menurut Charles F. Morrison dan Astri Suhrke, surat yang dihantar oleh Tunku kepada Sukarno untuk menyatakan tentang rancangan SEAFET itu mungkin telah menyinggung perasaan Sukarno kerana sebagai seorang pemimpin yang terkenal, kita dapat jangka apa yang Sukarno akan lakukan apabila beliau menerima surat seperti itu daripada salah sebuah negara yang terkecil dan paling baru muncul di Asia Tenggara, meminta perwakilan negaranya menghadiri satu persidangan seluruh Asia Tenggara.⁶⁴

Oleh itu sepanjang rancangan ini dikemukakan hanya Thailand dan Vietnam Selatan sahaja yang telah menyatakan sokongan mereka secara rasmi terhadap rancangan ini. Tidak banyak yang diketahui tentang pencapaian rancangan ini dan setahun selepas ia dikemukakan SEAFET terbengkalai begitu sahaja.

Sebagai ganti kepada SEAFET, pada 27 Julai 1960, Tunku telah mencadangkan pula penubuhan Association of Southeast Asian States (ASAS). Semasa mengumumkan rancangan ini Tunku telah cuba menyakinkan negara lain di Asia Tenggara bahawa ASAS bukan merupakan satu pertubuhan politik, dan beliau menegaskan bahawa beliau tidak mempunyai tujuan untuk membentuk satu konfrontasi, atau cuba untuk mewujudkan satu blok anti-Barat atau anti-komunis mahupun satu blok politik.⁶⁵ Cadangan Tunku ini telah dipersetujui oleh Thailand dan Filipina. Walau bagaimanapun usaha untuk mendapat ahli keempat telah gagal dan ini telah melambatkan kelahiran ASA (Association of Southeast Asia). Sebagai usaha untuk menghapuskan ‘stigma’ anti-komunis yang terdapat pada rancangan kerjasama sebelum ini (SEAFET), beliau mengumumkan bahawa beliau dan negara ini akan menyokong kemasukan RRC ke dalam PBB. Pengumuman ini bersesuaian untuk membuktikan bahawa ASAS bukan bersifat anti-komunis.

Pada 30 Julai 1961 (setelah diadakan beberapa perjumpaan dan perjanjian antara ketiga negara anggota) telah diadakan Persidangan Menteri Luar di Bangkok dengan menandatangani Deklarasi Bangkok yang secara rasmi mengasaskan pembentukan Association of Southeast Asia (ASA).

Apa yang menarik mengenai pertubuhan ASA ini, ialah untuk mengkaji atas pertimbangan apakah Tunku telah bersungguh untuk menganjurkan satu kerjasama serantau dan memainkan peranan penting dalam pembentukan ASA. Menurut pandangan J.B. Dalton, dari segi peribadi, Tunku sebagai seorang putera raja yang lahir dalam wilayah Siam dan mempunyai seorang ibu darah keturunan Thai–Burma sudah tentu berminat untuk menganjurkan satu kerjasama serantau di Asia Tenggara ini. Dengan terdapatnya inisiatif Tunku sendiri, di maka beliau dianggap sebagai faktor penentu atau ‘a decisive factor’ dalam pembentukan ASA.⁶⁶ Ini telah dipersetujui oleh Bernard K. Gordon yang menganggap;

ASA... is the most successful so far of the indigenous Asian efforts at cooperation and it owes of its beginings primarily of the Malaysian Prime Minister Tunku Abdul Rahman.⁶⁷

Walaupun pemimpin Asia Tenggara yang lain pernah menyatakan sentimen yang sama sebelum ini, iaitu perlunya kerjasama serantau, tetapi mereka tidak setekun Tunku dalam menunjukkan usaha beliau menghapuskan ‘artificial barriers’ yang memecah–belah kan Asia Tenggara. Minat dan usaha beliau ini patut disanjung sepertimana menurut Stephen Chee, “The Tengku’s activities in regional affairs, were often indistinguishable from anti-communist partisanship.”⁶⁸

Walaupun ASA merupakan satu idea kerjasama serantau yang lahir daripada pemikiran dan usaha Tunku tetapi terdapat beberapa kelemahan dalam cara beliau mengendalikan dasar serantau-nya. Kelemahan ini telah menyebabkan ASA tidak mempunyai keahlian yang begitu meluas dan terhad kepada tiga negara sahaja. Apa yang jelas dalam ucapan beliau ini masih terdapat motif anti–komunis dibalik ASA.⁶⁹ Tunku sejak awal telah menegaskan bahawa negara komunis tidak perlu memohon jadi ahli. Seterusnya motif anti–komunis tersirat lagi dalam kenyataan beliau pada 1962 (ketika cuba menafikan tuduhan bahawa ASA merupakan satu samaran kepada SEATO) bahawa, “Semua negara di Asia Tenggara adalah dijemput untuk menyertai ASA dan jika ingin, mereka boleh menyertai pada bila-bila masa sahaja, melainkan Cina dan semua negara yang bergabung dengan komunis.”⁷⁰

Setelah ASA menghadapi beberapa masalah semasa penubuhannya dan masa depannya pula terikat kepada rancangan Tunku, sebahagian daripada aktivitiya telah digantung apabila timbul perselisihan antara Malaysia dengan Filipina mengenai tuntutan ke atas Sabah dan pertambahan keahliannya juga terhad apabila wujudnya konfrontasi Indonesia – Malaysia. Di sini kita tidak dapat nafikan bahawa Tunku patut dipuji kerana telah mengadakan satu inisiatif mengemukakan dasar serantau yang mempunyai kesan sehingga membawa kepada penubuhan ASEAN. Tetapi dari segi lain terdapat beberapa kelemahan Tunku dalam mengendalikan dasar luar negara ini dalam hubungan dengan negara lain di rantau ini. Ini dapat dilihat dalam hubungan Malaya dengan Indonesia.

Apabila Malaya mencapai kemerdekaan pada Ogos 1957 perhubungan kerajaan baru ini dengan kerajaan Indonesia adalah mesra dan rapi, walaupun “dimendung” oleh beberapa keraguan di kedua-dua belah pihak. Keraguan dan prasangka ini timbul daripada beberapa masalah politik yang rumit. Beberapa bulan selepas mencapai kemerdekaan, Tunku terpaksa membuat keputusan ke atas beberapa isu yang sudah cukup untuk mewujudkan ketidaksefahaman antara kedua buah negara pada awalnya. Isu-isu tersebut ialah sikap serta pendirian Malaya terhadap pemberontakan PRRI – PERMESTA yang berlaku pada Februari 1958, masalah penyeludupan, sikap Malaya terhadap pertelingkahan antara Indonesia dengan Belanda ke atas Irian Barat dan perbezaan dasar kedua kerajaan dalam perkara-perkara mengenai keselamatan serantau dan komunisme.⁷¹

Sementara itu terdapat beberapa keadaan dan perbezaan yang sedia wujud yang membawa ke arah permusuhan antara kedua negara. Semua ini timbul daripada sikap pemimpin Indonesia yang selalu memandang rendah terhadap pemimpin negara ini. Sikap ini timbul apabila penduduk Malaya sendiri memandang tinggi kepada mereka seperti Sukarno dan Hatta yang telah membawa kejayaan dalam revolusi Indonesia.

Selain daripada itu perkara yang tidak dapat dirahsiakan ialah pertentangan personaliti antara Tunku dengan Sukarno. Ini timbul kerana terdapat latar belakang yang berbeza antara keduanya. Tunku dianggap sebagai pemimpin yang mendapat kuasa dengan mudah kerana beliau adalah dari golongan aristokrat, sedangkan Sukarno dianggap sebagai ‘a self-made man’ yang mendapat kuasa melalui pengorbanan dan perjuangan. Selain daripada itu, Tunku dianggap seorang yang bersifat pendiam dan sederhana, berbeza dengan Sukarno yang suka menyuarakan sesuatu dengan lantang; juga seorang yang bersifat dinamik dan ‘flamboyant’.

Pemimpin Indonesia juga merasa tidak puas hati, terhadap apa yang mereka anggap percubaan Tunku untuk berlagak sebagai seorang pemimpin bangsa Melayu sedangkan bagi mereka terbukti bahawa ibu Tunku mempunyai darah campuran Thai–Burma. Menurut Bernard K. Gordon, adalah menjadi perkara biasa bagi pemimpin-pemimpin Indonesia untuk mempersoalkan peranan Tunku sebagai ‘jurubicara’ bagi orang-orang Melayu, sedangkan mereka menganggap beliau bukan Melayu sama sekali, malah separuh Thai. Ini sepertimana yang dinyatakan oleh seorang pegawai Indonesia pada 1962, “How can he pretend to speak for Malaysia or Malaya? He is simply a facade.”⁷²

Oleh itu tidak menghairankan jika sejak awal lagi usaha, minat dan keinginan Tunku untuk mengwujudkan perhubungan yang rapat dan mesra dengan Indonesia dan untuk mendapat sokongan dan pandangan dari pemimpin Indonesia terhadap rancangan serantau, beliau telah tidak mendapat sambutan baik. Ini ditambah pula di antara tahun 1957 hingga 1963 terdapat beberapa perbezaan yang penting di antara kedua negara dalam beberapa isu penting yang telah menyebabkan ketegangan selanjutnya. Dua isu yang dianggap berpengaruh ialah pemberontakan PRRI – PERMESTA di Sumatra pada 1958,⁷³ dan pertelingkahan antara Indonesia dengan Belanda ke atas Irian Barat. Perbezaan sikap dan pendirian pemimpin ke atas dua isu ini telah memburukkan perhubungan Malaya dengan Indonesia yang akhirnya menanam benih-benih konfrantasi.

Pemberontakan PRRI - PERMESTA melibatkan kepimpinan Tunku apabila terdapat laporan-laporan (seperti dari syarikat berita milik kerajaan — Antara) yang melaporkan bahawa Tunku telah dituduh oleh pemimpin Pan-Malayan Islamic Party (PMIP/PAS) menggunakan pemimpin PRRI. Sumitro Djojohadikusumo sebagai alat untuk menyokong sikap perseteruannya terhadap Indonesia. Tunku juga dilaporkan mengaku memberi perlindungan politik pada elemen-elemen pemberontakan tetapi menafikan telah menggunakan mereka dalam kempen anti-Indonesia.⁷⁴ Kengganan pemimpin Malaya menyerahkan 30 orang Indonesia (yang dianggap sebagai pemberontak) yang didapati mendarat secara haram di Pulau Pinang dan di Langkap pada 30 Januari 1960 dan sekumpulan rakyat Indonesia (terdiri daripada ahli berbagai misi diplomatik Indonesia di Eropah) yang telah berpaling tadah dari kerajaan Indonesia pada Oktober 1960 telah menimbulkan rasa marah kerajaan Indonesia.⁷⁵

Oleh itu sikap yang sebegini telah menyebabkan Presiden Sukarno pernah menuduh Tunku sebagai cuba merancang untuk menubuhkan sebuah blok negara-negara Islam yang mana ter-

masuk Sumatra dan Filipina Selatan. Kecaman ini tidak timbul lagi apabila pemberontakan dapat ditamatkan, tetapi tuduhan ini dibentuk semula pada 1962 apabila perhubungan kedua negara bertambah merosot. Pada 1962, Menteri Luar Indonesia, Dr. Subandrio telah menuduh Tunku pernah menyatakan hasratnya untuk menakluk Sumatra bagi menambahkan jumlah orang Melayu, supaya dapat mengatasi penduduk Cina di Malaya.⁷⁶ Ini adalah kerana terdapat pemberontak yang masih berkeras tidak mahu menyerah diri walaupun telah diberi pengampunan dan masih berada di Malaya. Mereka dianggap terlibat dalam aktiviti-aktiviti subversif menentang rejim Sukarno dan bekerjasama dengan kerajaan Tunku untuk merampas Sumatra.

Pemberontakan PRRI—PERMESTA ini meninggalkan kesan dingin yang perlu diselesaikan dalam hubungan Malaya dengan Indonesia ketika itu. Walaupun isu ini tidak timbul selepas kegagalan pemberontakan tersebut, tetapi ia tidak mudah dilupakan oleh Indonesia. Persoalan mengenai pemberontakan ini telah dibiarkan begitu sahaja mungkin kerana kerajaan Indonesia semakin sibuk menghadapi masalah menuntut wilayah Irian Barat yang masih dikuasai oleh Belanda. Dan lagi sekali sikap atau pendirian Tunku dan penglibatannya dalam masalah ini menimbulkan kemarahan pemimpin Indonesia. Ini adalah kerana tiga hari selepas Malaya menyertai PBB, ia telah tidak melibatkan dirinya dalam menyokong satu resolusi yang dianjurkan oleh negara-negara Afro-Asia yang menyeru supaya masalah Irian Barat ini dikemukakan dalam agenda Majlis Perhimpunan Agung PBB. Sebuah akhbar Indonesia *Merdeka* agak terperanjat dengan sikap Malaya yang dianggap sebagai negara serumpun sebangsa tetapi tidak mengikut sikap dan pendirian yang ditunjukkan oleh negara-negara baru merdeka seperti Ghana, Tunisia, Morroco yang telah sama-sama mengundi dengan negara-negara Afro-Asia.

Sebagai menghadapi kritikan ini, kerajaan Malaya telah mengisytiharkan bahawa ia berkecuali dalam pertelingkahan ini, dan berharap PBB akan dapat menyelesaikannya.⁷⁷ Walau bagaimanapun yang menjadi duri dalam perhubungan kedua negara ialah apabila Tunku ingin menawarkan jasa baiknya untuk mendamaikan kedua belah pihak. Pada Oktober 1960, Tunku telah diminta oleh Menteri Pertahanan Indonesia A.H. Nasution untuk menggunakan jasa baiknya berunding dengan kerajaan Belanda dan kerajaan British.⁷⁸

Tunku, kemudiannya telah menulis kepada Presiden Sukarno pada 22 September 1960 untuk mengetahui sama ada kerajaan Persekutuan boleh membantu mereka mencari satu penyelesaian

terhadap pertelingkahan ini. Di samping itu beliau telah mengemukakan satu cadangan yang beliau anggap boleh dijadikan asas untuk perundingan antara kedua pihak.⁷⁹ Dr. Djuanda yang memangku jawatan Presiden Indonesia (Sukarno sedang bercuti di luar negeri) telah menyatukan persetujuan beliau dari segi prinsip dengan menyatakan bahawa jangkamasa pengawasan di bawah Badan Amanah PBB itu tidak akan melebihi satu tahun.

Pada November 1960, Tunku telah membuat lawatan rasmi ke Amerika Syarikat dan Kanada dan telah bertemu dengan Setiausaha Agung PBB untuk membincangkan juga mengenai masalah Irian Barat. Tunku kemudiannya telah meneruskan lawatannya ke Belanda dan mengadakan perbincangan awal dengan Perdana Menteri Belanda. Menteri Hal Ehwal Luar Negeri dan Setiausaha Negeri Belanda bagi Irian Barat (New Guinea). Di akhir perbincangan awal itu, satu Persetujuan Bersama (Joint Communique) telah dikeluarkan yang menyatakan bahawa kerajaan Belanda sanggup menyerahkan masalah Irian Barat kepada keselamatan dan pengadilan di PBB.

Tetapi malangnya sebelum sempat Tunku melaporkan hasil perbincangan beliau kepada kerajaan Indonesia, Menteri Luar Indonesia Dr. Subandrio dengan cepat menyatakan bahawa Tunku telah membuat kesilapan dan mengkritik Tunku sebagai bertindak melebihi mandat yang telah diberikan padanya tanpa merujuk kepada pemimpin Indonesia terlebih dahulu.⁸⁰ Menurut Tunku, Dr. Djuanda dan Jeneral Nasution adalah bersimpati terhadapnya, tetapi Dr. Subandrio dan Sukarno menentang idea beliau kerana mereka kemungkinan mempunyai dendam peribadi terhadap beliau dalam isu Irian Barat ini.⁸¹

Dengan ini Dr. Subandrio telah menghantar surat kepada Tunku pada 30 November 1960 menyatakan penghargaan pemimpin Indonesia terhadap segala usaha Tunku, tetapi menyatakan juga bahawa kerajaan Malaya telah salah faham terhadap kedudukan Indonesia dalam perkara ini. Tunku seterusnya telah menulis kepada Presiden Sukarno pada 3 Disember 1960 untuk menerangkan usahanya bagi mendapatkan penyelesaian terhadap masalah Irian Barat. Sementara itu pada 14 Disember 1960, Presiden Sukarno dengan sikap yang dingin telah menolak cadangan Malaya menjadi orang tengah dalam pertelingkahan Irian Barat ini.

Tunku berpendapat bahawa akhbar Indonesia sebagai cuba untuk menggagalkan usaha-usaha beliau. Beliau memberitahu Dewan Rakyat bahawa "I ... have tried my best to achieve ... the matter be for taking any drastic action to recover the territory of West Irian."⁸²

Kerajaan Malaya selepas itu dikatakan enggan terlibat lebih lanjut dalam pertelingkahan Irian Barat ini, kerana pandangan Malaya kurang mendapat sokongan. Tetapi pada 1961, Tunku dalam Persidangan Perdana Menteri Kommanwel telah sekali lagi membangkitkan isu ini tapi tidak membawa apa-apa hasil yang bermakna kerana tidak terdapat apa-apa reaksi daripada Indonesia terhadap usaha Tunku.⁸³

Walau bagaimanapun isu pertelingkahan Irian Barat telah diselesaikan dengan resolusi 'Bunker Plan'. Malaya menerima baik resolusi ini dan menurut kertas putih kerajaan, tidak banyak perbezaan pada asasnya dengan cadangan yang pernah di kemukakan oleh Tunku.

Hasil daripada campurtangan Tunku dalam pertelingkahan Irian Barat ini, ia memperlihatkan wujudnya jurang pemikiran yang jelas antara Tunku dengan pemimpin Indonesia. Pada pemimpin Indonesia, Tunku sepatutnya menawarkan inisiatifnya sendiri kepada mereka untuk merundingkan pertelingkahan tersebut. Cadangan Tunku dianggap menyakitkan hati rakyat Indonesia, yang menganggap Irian Barat sepatutnya diserahkan bersama dengan kawasan Hindia Barat semasa pemindahan kedaulatan dulu. Tunku sebagai pemimpin Malaya yang berbangsa Melayu dan Asia tidak sepatutnya membuat cadangan itu sama sekali, iaitu menjadi orang tengah antara kuasa kolonial (Belanda) dengan bekas mangsa di mana menambakan lagi penghinaan kepada luka pada mangsa penjajahan tersebut. Menurut Bernard K. Gordon, tindakan Tunku ini menghilangkan sama sekali simpati dan keyakinan yang masih ada di kalangan pemimpin kerajaan Indonesia terhadap beliau.⁸⁴

Oleh itu isu-isu yang timbul di antara kedua negara antara tahun 1957 hingga 1961 jelas memperlihatkan perbezaan dan peribadi antara Malaya dengan pemimpin serta rakyat Indonesia yang telah berselindung di sebalik topeng perpaduan bangsa Melayu. Masalah yang timbul pada jangkamasa ini juga telah memperlihatkan satu corak politik sepertimana yang diterangkan oleh J.B. Dalton sebagai, "The politics of a love—hate relationship, the roots of which in race, politics and personalities."⁸⁵ Hanya apabila bermula, barulah kedua-dua belah pihak boleh menanggalkan topeng mereka.

Oleh itu, dengan merujuk kepada peranan ketua negara yang berpengaruh dalam pembentukan dasar luar, dalam jangkamasa tahun 1957 hingga 1969 di negara ini, didapati sejarah perkembangan dasar luarnya banyak bergantung atau dipengaruhi oleh personaliti Tunku Abdul Rahman.⁸⁶ Secara amnya pembentukan

dasar luar negara ini adalah merupakan hak istimewa sekumpulan kecil elit yang terdiri daripada empat atau lima orang pemimpin-pemimpin negara ini.⁸⁷ Terdapat berbagai contoh dan bukti bahawa angkubah 'idiosyncracies' atau sifat-sifat peribadi Tunku penting dalam inisiatif dan keputusan yang dibuat oleh beliau dalam menentukan dasar luar negara ini, seperti dalam pembentukan Malaysia, pembentukan ASA dan dasar anti-apartheid,⁸⁸ hubungan Malaysia dengan China dan Indonesia dan pendiriannya dalam konflik Perang Dingin.

Ini memang merupakan sesuatu yang lazim, di mana pembentukan sifat dasar luar negara-negara yang baru merdeka, selalu lebih bersifat 'peribadi' atau 'personalized'. Ini adalah kerana di Asia Tenggara bidang dasar luar pada awal kemerdekaan adalah tidak begitu mencabar, oleh kerana itu pemimpin-pemimpin dianggap mempunyai kebebasan sepenuhnya untuk melahirkan atau menjelmakan pengaruh personaliti mereka dalam pembentukan dasar luar negara mereka.⁸⁹ Bernard K. Gordon juga berpendapat bahawa dalam jarakmasa tahun 1960-an personaliti, malahan pertelingkahan peribadi memainkan peranan penting dalam perhubungan antarabangsa di Asia Tenggara lebih besar daripada perhubungan antarabangsa di kalangan negara-negara Barat. Pertelingkahan personaliti ini adalah salah satu daripada gambaran kesan daripada pengaruh personaliti ke atas politik di negara-negara Asia Tenggara.⁹⁰

Ini seterusnya disokong oleh Christopher Clapham yang berpendapat bahawa dalam aspek dasar luar negara-negara Asia Tenggara dalam jangkamasa 1960-an dan 1970-an, lazimnya dikuasai oleh beberapa individu sahaja. Malahan dalam beberapa kes, keputusan-keputusan dasar luar yang penting adalah dibuat oleh hanya seorang individu atau pemimpin sahaja. Amalan ini merupakan satu perkara biasa di rantau ini dengan berubahnya sistem politik yang diwarisi daripada kuasa kolonial dulu. Contohnya dapat dilihat pada negara-negara seperti Burma, Indonesia dan Filipina yang terletak di bawah pemerintahan tentera atau separuh tentera (*quasi military*), dimana kata putus dalam penggubalan sesuatu dasar itu hanya diberikan kepada mereka yang berkedudukan tinggi seperti Presiden Ne Win di Burma, Presiden Suharto di Indonesia (1966) dan Presiden Marcos di Filipina (1965).⁹¹

Sementara apabila kita mengkaji sistem pembentukan dasar luar negara ini, maka terdapat satu hipotesis yang dikemukakan oleh Karl W. Deutsch yang didapati bersesuaian dengan pembentukan keputusan dasar di Malaya, iaitu;

If a single-level elite or interest group were sure to prevail over all others, and if all these others were to remain relatively passive, then this prevailing body with special effort develop and maintain consistent international policies for many years."⁹²

Hipotesis di atas sebahagiannya dapat menerangkan mengapa terdapat satu kesinambungan atau 'continuity' dalam pembentukan dasar luar negara ini yang pro-Barat dan anti-komunis dalam tahun-tahun pemerintahan Tunku Abdul Rahman. Ini adalah kerana 'elitism' adalah merupakan ciri atau sifat penting dalam proses pembentukan dasar luar di Malaysia, di mana proses pembentukan serta pentadbiran keputusan-keputusan bolehlah dianggap dikuasai oleh sekumpulan kecil elit, yang terdiri daripada ahli-ahli kabinet dan didominasi oleh Perdana Menteri iaitu Tunku Abdul Rahman.

Richard L. Merrit juga berpendapat jika pembentukan sesuatu dasar luar itu dikaji dari peringkat penggubal dasar sebagai individu, maka kajian ini akan bergantung kepada sifat atau karektor individu tersebut, iaitu meliputi aspek seperti ciri-ciri personaliti penggubal dasar dan juga termasuk cara-cara beliau berhubungan dengan orang lain. Beliau seterusnya berpendapat:

Sesuatu keputusan mungkin merupakan manifestasi sifat peribadi penggubal dasar yang penting, mana tidak mudah dipengaruhi oleh tekanan-tekanan birokrasi politik atau tekanan daripada kumpulan kecil untuk menurut norma-norma mereka.

Pendapat di atas juga mempunyai perkaitannya kalau kita membuat analisa terhadap keadaan di Malaya, di mana Tunku mempunyai pengaruh kuat dalam pembentukan dasar luar Malaysia. Personaliti beliau dianggap banyak mempengaruhi corak dasar luar Malaysia, sepertimana menurut T. H. Silcook, "Malaysian's Foreign Policy owes much more to the personality of its Prime Minister, Tunku Abdul Rahman, than is usual even in the Foreign policies of new states."⁹³ Ini bersesuaian dengan pengaruh beliau dalam dasar-dasar luar negara.

Beliau dianggap sebagai mewakili golongan pemimpin kelas berpendidikan Barat dari kalangan aristokrat Melayu. Sepanjang pemerintahannya perhubungan negara ini dengan Britain amat rapat dan mesra. Tunku pernah menyatakan bahawa, "I know Britain well and once considered it my second home."⁹⁴ Tunku dalam ucapannya semasa menyambut hari kemerdekaan negara ini telah menyatakan dengan bangga akan sumbangan-sumbangan yang telah diberikan oleh Britain terhadap negara ini, dan negara ini sebagai salah sebuah daripada negara sahabat yang rapat dengan Britain. R. O. Tilman berpendapat;

Tunku, seperti ahli-ahli kabinetnya yang lain.. adalah berpendidikan British, dan jelas beliau merasa begitu senang dengan pengalaman Britishnya. Oleh itu sudah tentu, beliau merasa senang berada di kalangan ahli-ahli politik British dan jelas terdapat satu perasaan yang mesra dengan mereka.⁹⁵

Oleh itu tidak menghairankan dengan keadaan dan sikap yang begitu, ramai pengkaji dasar luar negara ini, menganggap bahawa semasa era Tunku, Britain dan negara-negara sahabat komanwel yang lain merupakan di antara negara-negara sahabat Malaysia yang paling rapat dan paling dipercayai.

Kedudukan beliau sebagai Perdana Menteri dan Menteri Hal Ehwal Luar Negeri, jarang sekali tercabar semasa pemerintahannya. Ada yang menganggap beliau seorang ahli politik yang mempunyai segala naluri atau 'instinct' berpolitik dan percaya betapa pentingnya keberkesanan sesuatu kerajaan itu. Beliau pernah menyatakan bahawa;

Kerajaan...adalah sesuatu yang tidak boleh kita permainan. Politik adalah satu urusan yang serius dan merbahaya. Ia adalah sesuatu yang mesti dianggap suci.⁹⁶

Kadang-kadang tindakan atau keputusan politik yang dibuat oleh beliau agak keras dan tegas. Apabila sesuatu keputusan telah diambil, beliau tidak mahu timbul bantahan dari orang lain.⁹⁷ Contohnya semasa merundingkan kemerdekaan negara ini, beliau telah bersetuju untuk mengadakan satu perjanjian pertahanan dengan Britain, yang mana memberikan Britain hak isitimewa kewilayahan (*extra-territorial*) dan satu pengaruh ke atas dasar luar Malaya. Apabila dicabar oleh ahli parti perikatan peringkat atasan dan bawahan, beliau mengancam untuk meletakkan jawatan, jika mereka tidak bersetuju dengan keputusan beliau. Akhirnya beliau berjaya mendapat persetujuan dari semua pihak untuk melaksanakan perjanjian tersebut.⁹⁸

Menurut Marvin C. Ott beliau jarang menunjukkan kecenderungan untuk menerima pendapat-pendapat dari rakan kabinetnya. Beliau pernah berkata;

Bukankah saya seorang Perdana Menteri? Selagi saya menjadi Perdana Menteri, saya tidak mahu menerima perkara yang bukan-bukan dari seorang Menteri di bawah saya. Saya bukan seorang diktator, tetapi selagi saya menjadi Perdana Menteri, kata-kata saya mestilah diterima. Kalau tidak, tiada Perdana Menteri yang dapat mentadbir negara ini.⁹⁹

Ini semua sudah tentu akan mempengaruhi perjalanan dasar luar negara ini pada tahun-tahun awalan seperti yang telah dibincangkan sebelum ini.

Dari segi perbincangan yang telah dikemukakan didapati Malaya sebagai sebuah negara yang baru merdeka telah didominasi oleh Parti Perikatan yang mempunyai keahlian majoriti dalam Dewan Rakyat. Oleh itu sudah tentu keputusan-keputusan dasar luar negara ini selalunya dibuat oleh pemimpin-pemimpin negara yang penting, terutamanya Tunku. Peranan dan pengaruh Tunku dalam tahun-tahun awalan (1957-1962) ini diperkuatkan lagi memandangkan kabinet dan Parlimen semasa era Tunku hanya terlibat untuk mengesahkan keputusan-keputusan dasar luar yang telah pun dicapai sebelum ini oleh Tunku dan rakan-rakannya dalam kabinet.¹⁰¹

Andaian-andaian yang telah dikemukakan dalam perbincangan awal tadi membuktikan bahawa Tunku sebagai penggubal dasar terpenting mempunyai minat yang tinggi dalam perkara-perkara mengenai hal ehwal luar negeri. Ini menyebabkan pengaruh peribadinya penting ke atas dasar luar Malaya. Secara peribadi, Tunku telah muncul sebagai pengkritik yang paling lantang menentang dasar 'Apartheid' Afrika Selatan semasa diadakan Persidangan Perdana Menteri Komamanwel pada 1960. Kecaman serta kritikan beliau ini mempunyai kesan yang besar terhadap keputusan muk-tamad Afrika Selatan untuk menjadi negara yang pertama meninggalkan Petubuhan Kommanwel pada 1961. Minat Malaya dalam konsep serantau serta penglibatan aktif negara ini dalam pertubuhan-pertubuhan serantau adalah hasil daripada pengaruh Tunku yang telah menunjukkan minat serta usaha yang gigih dalam menjayakan rancangan-rancangan kerjasama serantau di Asia Tenggara.

Kedudukan Tunku sebagai Perdana Menteri mempunyai kesan penting terhadap perhubungan negara ini dengan negara lain. Ini jelas dilihat dalam perhubungan Malaya dengan Indonesia. Walaupun beliau telah menjalankan usaha awal untuk merapatkan hubungan negara ini dengan Indonesia, tetapi usaha beliau tidak pernah dihargai oleh setengah pemimpin Indonesia untuk menunjukkan sikap perseterusan mereka. Beliau telah dituduh cuba merampas Sumatera pada 1958 dan telah menyalahgunakan mandat yang telah diberikan untuk berunding dengan Belanda mengenai isu Irian Barat. Sikap perseterusan yang ditunjukkan oleh Sukarno membuktikan terdapatnya kesan per-tentangan personaliti antara Presiden Sukarno dengan Tunku dalam perhubungan Malaysia dengan Indonesia.

Dalam banyak perkara Tunku mempunyai satu sifat yang bertentangan dengan Sukarno. Tunku boleh dikatakan seorang yang mempunyai sikap yang sederhana. Sementara Sukarno me-

rupakan seorang pemimpin yang bersikap 'flamboyant', suka bermegah dan beliau seorang pemidato yang hebat. Terdapat kecenderungan di pihak Sukarno yang cuba memandang rendah terhadap Tunku.

Pertentangan antara dua personaliti ini dapat menerangkan mengapa diplomasi antara kedua negara dan pemimpin ini gagal dalam tahun-tahun awalan selepas Malaya merdeka. Akibatnya tolak ansur dan perundingan yang pragmatik sukar diadakan semasa konfrantasi. Kesukaran-kesukaran yang terpaksa beliau hadapi dengan pemimpin Indonesia dan juga dasar Sukarno telah membuat Tunku mengandaikan bahawa, "I still believe the whole trouble is a personaity thing. He doesn't like me."¹⁰²

Sebagai merumuskan perbincangan mengenai pengaruh dan peranan Tunku dalam perkembangan dasar luar Malaya di tahun-tahun awal kemerdekaan, didapati bahawa personaliti Tunku mempunyai pengaruh yang dominan dalam dasar luar negara ini. Ini dapat dibuktikan daripada beberapa contoh yang menunjukkan peranan yang dimainkan oleh 'idiosyncracies' Tunku dalam inisiatif-inisiatif dan keputusan dasar luar negara ini. Antaranya ialah inisiatif negara ini dalam kerjasama serantau dan kempen anti-Apartheid. Kesan peranan pengaruh beliau ke atas dasar luar negara ini amat mendalam dan sukar dinafikan. Pergantungan serta perkaitan negara ini dari segi politik dan ekonomi dengan Kommanwel, khususnya Britain, sikap serta pendirian yang tidak mahu bertolak ansur ke atas Komunisme antarabangsa dan usaha negara ini untuk menganjurkan kerjasama serantau merupakan beberapa perkembangan dan keputusan penting yang telah ditentukan secara keseluruhan oleh Tunku.

NOTA KAKI

¹Penumpuan penulis kepada tahun-tahun awalan kerana ingin menarik perhatian terhadap peranan dan pengaruh beliau pada tahun-tahun awalan kerana setakat ini penulis lain (Dato Abdullah Ahmad, *Tengku Abdul Rahman and Malaysian Foreign Policy, 1963-1970*, Kuala Lumpur, Berita Publishing Sdn Bhd., 1985) hanya memberi penumpuan kepada tahun-tahun selepas penubuhan Malaysia. Sementara kajian peringkat sarjana oleh J. B. Dalton dan N. K. Hazra kurag memberi penumpuan khusus kepada aspek pengaruh personaliti.

²Secara asasnya menurut beberapa pengkaji seperti Joseph Frankel, pembentukan sesuatu dasar luar akan mengandungi keputusan dan tindakan-tindakan yang melibatkan perhubungan sesebuah negara dengan negara lain. Penggubalan sesuatu dasar merupakan satu pembentukan keputusan yang mana proses ini akan disertai dengan suatu tindakan menurut keinginan sekumpulan penggubal dasar atau seseorang penggubal dasar yang akan membuat pilihan ke atas dua atau beberapa alternatif. Sila lihat Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making*, Oxford University Press, 1971, p. 1 & 5.

³Perbincangan mengenai peranan dan pengaruh seseorang tokoh pemimpin seperti Tunku, dalam dasar luar negara kerana analisis yang utama patut diberikan kepada penggubal dasar dan proses membuat keputusan tersebut. James N. Rosenau berpendapat tingkahlaku atau gelagat dasar luar mengandungi keputusan-keputusan dan untuk menganalisisnya dengan mengambil kira atau memberi perhatian terhadap perspektif mereka yang akan membuat keputusan tersebut atau proses membuat keputusan serta cara bagaimana tindakan tersebut dilaksanakan. Sila lihat James N. Rosenau (ed) *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings And Methods*, John Wiley And Sons, New York, 1974, p. 19.

⁴Joseph Frankel, *Contemporary International Theory And Behaviour of States*, Oxford University Press, London, 1973.

⁵Marvin Charles Ott, "The Sources And Content of Malaysian Foreign Policies Towards Indonesia And The Philippines," Ph.D Dissertation, John Hopkins University, 1971, pp. 6-7.

⁶Raymond F. Hopkins and Richard W. Mansbach, *Structure And Process In International Politics*, Harpers & Row Publishers, New York 1973, p. 133.

⁷Robert L. Wendzel. *International Relations: A Policy Maker Focus*, John Wiley & Sons, New York, 1977, p. 130. Raymond F. Hopkins dan Richard W. Mansbach, *Structure and Process of International Politics*, p. 5, berpendapat negarabangsa, bukan pelaku yang selalu dan tidak semestinya dominan dalam politik antarabangsa baik pada masa dulu ataupun sekarang.

⁸Kita dapat andaikan di sini bahawa sesuatu di dalam dunia ini tidak akan berlaku melainkan terdapat sesuatu yang berlaku dalam fikiran dan hati manusia di dunia ini.

⁹Sebagai contoh, Setiausaha Negara Amerika Syarikat, Dean Rusk dengan lantang menentang perundingan dengan pihak Vietcong (1965-1969). Kerana dari pengalaman beliau sebagai Pen. Setiausaha Negara Bagi Hal Ehwal Timur Jauh semasa perang Korea, beliau dapati ramai tentera Amerika terkorban ketika wakil PBB sedang berunding dengan pihak musuh di Pamunjam. Beliau tidak mahu melihat Amerika menderita lagi di Vietnam pula, persepsi peribadi dan pengalamannya ini dapat mempengaruhi sesuatu peristiwa. Sila rujuk, Raymond F. Hopkins dan Richard W. Mansbach, *op. cit.*, p. 138.

¹⁰Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristic of Political Leaders on Foreign Policy", dalam *Why Nations Act: Theoretical perspectives For Comparative Foreign Policy Study*, (ed) Maurice A. East, Stephen A. Salmore, And Charles F. Hermann, Sage Publications, London, 1978, p. 49.

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.*, p. 51.

¹³Contoh satu situasi yang tidak jelas ialah dari segi penyertaan Malaya dalam SEATO, yang mana memaksa Tunku Abdul Rahman untuk menyatakan pendirian sebenar negara ini.

¹⁴Dari aspek ini secara amnya sudah tentu Tunku sebagai Perdana Menteri dan merangkap Menteri Hal Ehwal Luar Negeri pada masa itu melibatkan diri dalam proses pembentukan dasar luar atau keputusan yang melibatkan kepentingan negara. Contohnya krisis dengan Indonesia.

¹⁵Tunku telah mencapai kejayaan besar dalam pilihanraya 1951, 1955, 1959 dan 1964.

¹⁶*Ibid.*, p.52.

¹⁷Pengalaman dalam hal ehwal luar negeri bermaksud, sebelum menjadi ketua negara, beliau pernah menjadi seorang Menteri Luar, duta atau salah seorang pegawai Kementerian yang berkaitan dengan perhubungan luar negeri. Sementara pemimpin yang tidak mempunyai pengalaman masa lalu untuk memberi cadangan yang mungkin boleh dijadikan alternatif atau rancangan untuk bertindak. Hasilnya beliau akan menyelesaikan sesuatu masalah dasar luar menurut 'natural problem-solving predisposition.' *Ibid.*, pp. 56-57.

¹⁸*Ibid.*, p.59.

¹⁹*Ibid.*, pp. 63-64.

²⁰Fred A. Sondermann, William C. Olson, David S. Mc Lellan (ed) *The Theory And Practice of International Relations* (4th. Edition), Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1974, p. 162.

²¹Hasil temubual J. Saravanamuttu dengan Tunku, Jun 1973. Sila lihat J. Saravanamuttu, *The Dilemma of Independence: Two Decades of Malaysia's Foreign Policy, 1957-1977*, Penerbit Universiti Sains Malaysia, Penang, 1983, p. 53.

²²*Strait Times*, 7 Disember 1958.

²³*Ibid.*, 15 December, 1962.

²⁴*Ibid.*, 7 Dec 1958.

²⁵Malaya, *Parliamentary Debates, Dewan Rakyat*, 29 September 1960, Cols: 2777-2796.

²⁶T. H. Silcock, "Development of a Malayan Foreign Policy", *Australian Outlook*, vol. 17, No. 2, 1963, p. 45.

²⁷Pada 21 Mac 1960, berlaku beberapa insiden di Sharpeville dan beberapa bandar di Afrika Selatan, di mana seramai 71 orang kulit hitam terbunuh dan 182 lagi tercedera, akibat dari tindakan polis kerajaan Afrika Selatan.

²⁸Malaya, *Parliamentary Debates, 2nd Session*, 26 April 1960, Cols: 604-605.

²⁹*Ibid.*, col:606.

³⁰Zainal Abidin Wahid "Sejarah Dasar Luar Malaysia," *Siri Kebudayaan Kebangsaan*, Bil. 23, Kementerian Kebudayaan Belia dan Sukan, Kuala Lumpur, 1979, h. 15 berpendapat ini mungkin bertujuan untuk memujuk Tunku supaya bertolak ansur mengenai isu Afrika Selatan ini, kerana kerajaan British tidak begitu senang dan cuba meminta Tunku supaya menggugurkan perkara ini.

³¹Malaya, *Parliamentary Debates, Part 1, 2nd Session*, 20 June 1960, Cols. 1059-1060.

³²Tunku Abdul Rahman, *Looking Back: Monday Musings And Memories*, Pustaka Antara, Kuala Lumpur, 1977, p. 75.

³³N. K. Hazra, "Malaya's Foreign Relations 1957-1963," Masters's thesis, University of Singapore, 1965, p. 114.

³⁴Persidangan ini telah menyatakan dengan jelas bahawa Afrika Selatan mesti merubah dasar 'Apartheid' mereka, jika ingin kekal dalam Kommanwel. Ghana dan Nigeria telah mengambil sikap lebih tegas meminta anggota-anggota Kommanwel memilih mereka atau Afrika Selatan. Sila lihat J. B. Miller, "South Africa's Departure", *Journal of Commonwealth Political Studies*, Vol. 1, No. 1, November 1961, p. 62.

³⁵Stephen Chee, "Malaysia's Changing Foreign Policy," in Yong Mun Cheong (ed.), *Trends In Malaysia II, Proceedings And Background Papers*, Singapore University Press, Singapore, 1974, p. 38.

³⁶Federation of Malaya, *Legislative Council Debates*, Dewan Rakyat 6 December 1958, Col. 5544.

³⁷Federation of Malaya, *Legislative Council Debates*, 9 December 1957, Col: 3695. Ini adalah sebagai jawapan beliau kepada persoalan yang dikemukakan oleh pemimpin parti pembangkang dari Barisan Sosialis dan People Progressive Party.

³⁸*Ibid.*, Col: 3712.

³⁹Federation of Malaya, *Legislative Council Debates*, 30 April 1958, Col: 4494.

⁴⁰Federation of Malaya, *Legislative Council Debates*, 6 December 1958, Col: 5544.

⁴¹Malaya, *Parliamentary Debates*, Dewan Rakyat, 8 August 1960, Col: 1844.

⁴²Tunku Abdul Rahman, *Looking Back: Monday Musings And Memories*, p. 169. Ini adalah kerana pada asasnya kedua-dua negara adalah tidak sama iaitu Taiwan sebagai satu entiti dan RRC sebagai entiti yang lain. Kedua-duanya dipisahkan oleh Selat Famosa dan Lautan China.

⁴³Peter Boyce, *Malaysia and Singapore in International Diplomacy: Documents And Documentaries*, Sydney University Press, Sydney, 1968, p. 147.

⁴⁴Menurut Tunku — dasar 'Dua China' adalah mudah diikuti, di mana kita tidak menafikan kewujudan rejim komunis di Tanah Besar China dan juga tidak mengenyepikan rejim Chiang Khai Shek, kedua-dua negara mestilah dianggap merdeka dan berdaulat.

⁴⁵Malaya, *Parliamentary Debates*, 6 December 1960, Col: 3423.

⁴⁶Tunku Abdul Rahman, *Looking Back: Monday Musings And Memories*, pp. 169-170.

⁴⁷Abdul Rahim Karim, "Malaya And The Sino-Indian Border Dispute," *Eastern World*, February 1963, p. 14.

⁴⁸Menurut Tunku di sini—daripada tahun 1956-1959, India dengan disokong oleh negara Afro-Asia yang lain telah meminta setiap tahun supaya persoalan atau isu China ini dibawa ke dalam agenda perhimpunan Agung PBB dan memberikan sokongan terhadap perjuangan RRC untuk mendapatkan kerusi di PBB.

⁴⁹Malaya, *Parliamentary Debates*, 28 November 1962; Col: 1573.

⁵⁰*Malaya's Stand On Communist China's Aggression Against India*, Jabatan Penerangan, November 1962, p. 8.

⁵¹Abdul Rahim Karim, "Malaya And The Sino-Indian Border Dispute," p. 15. Menurut R.S. Mine. "The Influence of Foreign Policy of Ethnic Minorities with External Ties," in Mark W. Zacher and R. S. Milne (ed), *The Conflict And Stability in Southeast Asia*, Anchor Books, 1974, p. 86) apabila Tunku melancarkan tabung ini didapati masyarakat Cina telah menunjukkan kurang minat untuk menghulurkan derma.

⁵²Malaya, *Parliamentary Debates*, 28 November 1962, Col: 1579.

⁵³*Asian Recorder*, vol: 8, 1962, p. 4949.

⁵⁴ *Straits Times*, 15 Dec. 1962.

⁵⁵ *Ibid.*, 21 April 1958.

⁵⁶ N. K. Hazra, "Malaysia Foreign Relations, 1957-1963," pp. 125-126.

⁵⁷ B. K. Gordon, *The Dimension of conflict In Southeast Asia*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966, p. 166.

⁵⁸ *Straits Times*, 7 January 1959.

⁵⁹ *Ibid.*, 16 February 1959.

⁶⁰ Charles E. Morrison and Astri Suhrke, *Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States*, St. Martin Press, New York, 1979, p. 267.

⁶¹ *Straits Times*, 21 April 1958.

⁶² T. H. Silcock, "Development of a Malayan Foreign Policy," p. 48.

⁶³ J. B. Dalton, "Malayan External Policy," Ph. D dissertation, Oxford University, 1967, p. 175.

⁶⁴ Charles E. Morrison and Astri Suhrke, *Strategies of Survival*, p. 334.

⁶⁵ *Far Eastern Economic Review*, vol. 29, No. 4, 28 July 1960, pp. 162-163.

⁶⁶ J.B. Dalton, "The Development of Malayan External Policy, 1957-1963," p. 180.

⁶⁷ Bernard K. Gordon, "Regions And Regionalism," "*SEADAG PAPER*, No. 5, Regional Development Seminar, New York, 11 January 1967, p. 3.

⁶⁸ Stephen Chee, "Malaysia Changing Foreign Policy", p. 41.

⁶⁹ Walaupun Tunku pernah menekankan bahawa ASA tidaklah 'highly-ideological' kerana organisasi ini tidak sama sekali cenderung untuk menjadi blok anti-negara-negara blok Eropah Timur ataupun blok politik. Beliau menegaskan, "It is purely a Southeast Asian Economic And Cultural cooperation Organization and has no backing what so ever from any sources". Sila rujuk, Bernard K. Gordon, "Regionalism In Southeast Asia," in R.O. Tilman (ed.) *Man, State, And Society In Contemporary Southeast Asia*, Frederick Praeger, New York, 1969, p. 507.

⁷⁰ Malaya, *Parliamentary Debates*, 26 January 1962, Col: 3877.

⁷¹ J. A. C. Mackie, *Konfrontasi, The Indonesia—Malaysia Dispute, 1963-1966*, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1974, p.28.

⁷² Bernard K. Gordon, *The Dimension of Conflict in Southeast Asia*, p. 131.

⁷³ Pemberontakan bermula dan merebak pada 1957 di Sumatra dan Sulawesi, dan kerajaan Pemerintah Revolusioner Republic Indonesia telah diisytiharkan pada 15 Feb. 1958 di Padang, Sumatra Tengah. Pemberontak-pemberontak di Sulawesi Utara (Celebes) itu telah menamakan diri mereka sebagai PERMESTA (Perjuangan Menyeluruh atau 'Overall Struggle').

⁷⁴ Antara Daily News Bulletin, January 18 1963 dipetik oleh Justus M. Van der Kroef, "Indonesia, Malaya and The North Borneo Crisis," *Asian Survey*, vol. III, No. 4, April 1963, p. 173.

⁷⁵ *Malaya—Indonesia Relations, 31 August 1957-15th. September 1963*, Malaysia Dept. of Information, p. 6.

⁷⁶ Federation of Malaya, *Parliamentary Debates*, in March 1963, Col: 3962. Juga sila rujuk, *Malaya-Indonesia Relations*, p.15.

⁷⁷Rujuk *Malaya-Indonesia Relations*, p.7.

⁷⁸Justus Van der Kroef, "Indonesia, Malaya and The North Borneo Crisis," p. 174.

⁷⁹Tetapi cadangan tolak ansur yang dikemukakan oleh Tunku seperti yang dijangkakan melibatkan beberapa bentuk peraturan di mana akan diadakan Badan Amanah PBB untuk Irian Barat dan pemungut suara di Irian Barat. Tetapi ini menimbulkan kritikan hebat daripada akhbar parti politik Indonesia.

⁸⁰Akhbar *Indonesia Merdeka* telah menuduh Tunku sebagai agen kepada British dan SEATO dan hanya rakyat dan tentera Indonesia sahaja yang dapat menyelesaikan masalah Irian Barat. Akhbar *Berita Indonesia* pula telah menuduh Tunku tidak berunding dulu dengan pemimpin yang sepatutnya seperti Presiden Sukarno, Tun Djuanda, Leimena, Subandrio dan Mahadi.

⁸¹Tunku Abdul Rahman, *Looking Back*, p. 87.

⁸²Malaya, *Parliamentary Debates*, 6 Disember 1960, Col: 4313-4314.

⁸³J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia - Malaysia Dispute, 1963-1966*, p. 35.

⁸⁴B.K. Gordon, *The Dimension of Conflict in Southeast Asia*, pp. 131-132.

⁸⁵J.B. Dalton, "The Development of Malaya External Policy," pp. 128-129.

⁸⁶T.H. Silcock, "Development of Malayan Foreign Policy," *Australian Outlook*, 17, 1963, p. 42.

⁸⁷Marvin C. Ott, "Foreign Policy Formulation In Malaysia", *Asian Survey*, 12, 1972, p. 225.

⁸⁸Murugesu Pathmanathan, *Readings In Malaysian Foreign Policy*, University of Malaya Co-operative Bookshop Ltd., Kuala Lumpur, 1980, p. 79.

⁸⁹Werner Levi, *The Challenge of World Politics In South And Southeast Asia*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968, p. 14.

⁹⁰Bernard K. Gordon, *The Dimension of Conflict In Southeast Asia*. pp. 120-133.

⁹¹Christopher Clapham, *Foreign Policy Making In Developing States*, Praeger Publishers, New York, 1977, pp. 32-33.

⁹²Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, (2nd. edition), Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1978, p. 130.

⁹³T. H. Silcock, "Development of A Malayan foreign Policy" p. 42.

⁹⁴_____, *Something to Remember*, Eastern Universities Press, Petaling Jaya, 1983, p. 86.

⁹⁵Robert O. Tilman, "Malaysia, Singapore and The Philipines," dalam Wayne Wilcox, Leo E. Rose, & Gavin Boyd (ed) *Asia And The International System*, Winthrop, Massachussets, 1972, p. 205.

⁹⁶*Straits Times*, January 7, 1963, Petikan asal: "Government . . . is not to be played with. Politics is a serious and dangerous bussiness. It must be treated like something sacred."

⁹⁷Marvin C. Ott, "The Sources and Content of Malaysian Foreign Policy," p. 226.

⁹⁸Mahathir b. Mohamad, "Problems of Democratic Nation-Building In Malaysia," *Solidarity* Vol: VI, no. 10, Oct., 1970, p. 12. Beliau pernah menggunakan kuasanya untuk melaksanakan sesuatu dasar walaupun mendapat tentangan kuat dari ahli kabinetnya, contohnya 1959 apabila beliau berada di luar negeri, kabinet telah bersetuju menggantungkan perlembagaan buat sementara waktu kerana berlaku satu pertelingkahan untuk menentukan pembahagian kerusi parlimen dalam parti Perikatan. Apabila keputusan kabinet disampaikan kepada Tunku, beliau menolaknya dan memaksa ia ditarik balik atau dibatalkan. Sila lihat, R. S. Milne & D. K. Mauzy, *Politics And Government In Malaysia*, Times Book International, Singapore, 1980, pp. 137-138.

⁹⁹S. Durai Raja Singam, *Tribute To Tunku Abdul Rahman*, p. 10.

¹⁰⁰Marvin C. Ott, "Foreign Policy Formulation," p. 226.

¹⁰¹Sementara itu perkara-perkara yang berkaitan dengan dasar luar negara ini hanya merupakan sebahagian kecil sahaja daripada agenda mesyuarat atau perbincangan rasmi kabinet. Malahan terdapat keputusan dasar luar kerajaan yang ditentukan melalui perbincangan tidak rasmi (di luar mesyuarat kabinet) di antara kumpulan elit kabinet dengan Tunku sendiri.

¹⁰²Dipetik dari *Washington Post*, 3 March 1963, oleh Bernard K. Gordon, *The Dimension of Conflict*, p. 132.