

Polisi British di Asia Tenggara 1960-1965: Konflik dan Kekangan Ekonomi

British Policy in Southeast Asia 1960-1965: Conflicts and Economic Constraints

Sah-Hadiyatan Ismail

Universiti Sains Malaysia, Penang, Malaysia.

Email: sah.ismail@usm.my

Abstrak

Polisi British di Asia Tenggara mengalami perubahan yang besar dalam tahun 1960-1965. Artikel ini membincangkan dilema yang dihadapi oleh pihak British iaitu berkaitan pengendalian 'status quo' dalam penglibatan ketenteraan di Asia Tenggara serta kekangan ekonomi yang dihadapi dalam process membiayai penglibatan tersebut. Dilema ini timbul kerana ia melibatkan pengaruh dan kedudukan British sebagai sebuah kuasa global. British juga bertanggungjawab menjamin keselamatan tanah jajahannya di Asia Tenggara. Namun, perolehan dari segi ekonomi yang diperolehi dari tanah jajahan ini semakin berkurang sedangkan kos penglibatan semakin meningkat. Pembentukan Malaysia dalam tahun 1963 merupakan satu jalan keluar yang terbaik bagi Britain kerana ianya mengurangkan beban perbelanjaan ketenteraan yang terpaksa dipikul dan pada masa yang sama tidak mengurangkan pengaruh British sebagai sebuah kuasa besar di rantau Asia Tenggara. Konfrontasi Indonesia-Malaysia yang timbul hasil dari cadangan pembentukan Malaysia tidak melemahkan Britain kerana Britain mendapat sokongan yang kuat dari Amerika Syarikat, Australia, dan New Zealand. Dilema mengenai pengunduran ini berakhir pada tahun 1965 apabila kedudukan ekonomi Britain tidak lagi mampu menanggung kos yang besar untuk ketenteraan di rantau ini. Di samping itu kestabilan mula wujud setelah Konfrontasi berakhir serta pengaruh Britain terus kekal melalui perjanjian pertahanan dengan sekutu Britain iaitu Amerika Syarikat, Australia dan New Zealand. Britain akhirnya mengambil keputusan untuk berundur sepenuhnya secara berperingkat mulai tahun 1965 dan berakhir pada tahun 1971.

Kata kunci: *Polisi British, Asia Tenggara, Malaysia, Komanwel, Konfrontasi*

Abstract

The British Policy in Southeast Asia had experienced significant changes during 1960-1965. At that time, Britain faced the dilemma between maintaining the status quo in military involvement in Southeast Asia as well as facing economic constraints in funding the involvement. The dilemma whether Britain should decrease the military involvement arose because this involved the influence and stature of Britain as a global power. Britain was also responsible in ensuring the safety of its colonies in Southeast Asia. Nevertheless, the economic acquisitions obtained from these colonies were decreasing while the cost of involvement had increased. The formation of Malaysia in 1963 was the best solution for Britain because it decreased the burden of military spending without decreasing Britain's influence as a major power in the Southeast Asia region. The Indonesia-Malaysia confrontation arising from the proposed formation of Malaysia failed to weaken Britain because Britain received strong support from the United States of America, Australia and New Zealand. The dilemma about this retreat ended in early 1965 when the situation was clear that Britain's economic standing was no longer able to bear the huge cost for military spending in the region. In addition, stability began to emerge after the confrontation ended and Britain's influence remained as a result of the defense agreement with Britain's allies the United States of America, Australia and New Zealand. Britain finally decided to withdraw fully in stages at the beginning of 1965 and ended in 1971.

Keywords: *British Policy, Southeast Asia, Malaysia, Comenwel, Confrontation*

Pengenalan

Komunikasi adalah komponen penting dan perlu kepada pembangunan komuniti. Ini adalah kerana komunikasi menghubungkan pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan untuk bersama-sama berkongsi idea, masalah dan pandangan untuk merancang dan melaksanakan strategi pembangunan. Komunikasi ialah satu proses pertukaran idea, nilai, sikap dan sebagainya yang disalurkan dan dipindahkan serta dikongsikan oleh seseorang individu dengan orang lain (Mansor, Ramli & Shawaluddin, 1984). Menurut Littlejohn (1996), konteks komunikasi secara teorinya boleh dibahagikan mengikut kategori seperti komunikasi kesihatan, komunikasi profesional, komunikasi perniagaan dan komunikasi pengajaran. Walau bagaimanapun, klasifikasi sering digunakan mengikut tahap berikut dengan melihat ciri setiap satu iaitu komunikasi interpersonal, komunikasi kumpulan kecil, komunikasi keorganisasian dan komunikasi massa (Saodah, Narimah & Hussain, 2006).

Proses bagaimana komunikasi itu berlaku menjurus kepada petunjuk pola komunikasi yang berlaku yang menumpukan kepada kaedah, masa dan penyertaan komunikasi yang terlibat dalam menyebarkan maklumat dan agenda ingin disampaikan kepada sasarannya. Kaedah penyebaran maklumat melalui individu dan berkumpulan sukar untuk menyebarkan maklumat kepada semua yang memerlukannya. Oleh itu, penggunaan kaedah media massa yang melibatkan internet, radio, televisyen, iklan, surat khabar, poster dan media cetak yang lain merupakan kaedah terbaik menyebarkan maklumat pertanian agar boleh diterima oleh kumpulan sasaran yang besar (Azimi & Hayrol, 2008).

Oleh kerana jarak kedudukan yang berselerak dan bilangan sasaran penduduk ramai untuk penyebaran maklumat pembangunan adalah satu halangan kepada kejayaan dalam operasi dan proses pengurusan maklumat bagi aktiviti pertanian di Malaysia. Menyedari kepentingan media massa dalam membangunkan sektor industri pertanian, agensi kerajaan dan sektor swasta di Malaysia mengambil inisiatif menggunakan media massa sebagai saluran yang tepat bagi memastikan mesej pertanian diterima oleh kumpulan sasaran (Md Salleh et al., 2011). Menurut Lwoga (2010), media massa merupakan medium yang amat penting dalam menyediakan maklumat untuk membolehkan masyarakat luar bandar membuat keputusan terutama maklumat berkaitan pertanian dan aktiviti mereka. Namun, pada masa kini, komunikasi interpersonal merupakan saluran komunikasi yang lebih berkesan, diperlukan dan dipercayai oleh petani daripada media massa untuk mendapatkan maklumat pertanian (Md Salleh et al., 2011). Ini jelas berlaku kerana melalui komunikasi interpersonal yang mementingkan kualiti dalam mempengaruhi perkembangan sendiri, kesihatan psikologi dan berupaya membentuk identiti personel dalam menghadapi kehidupan sebenar (Patton & Giffin, 1981; Che Hasniza & Fatimah Yusooif, 2011). Pada awal tahun 1960-an, Britain masih mempunyai rangkaian pangkalan tentera di seluruh dunia bagi mempertahankan Empayar British. Pasukan tentera Britain masih berada di Malta dan Libya di Mediterranean; Simonstown di Afrika Selatan; Aden dan Teluk Parsi di Timur Tengah; Singapura dan Hongkong di Timur Jauh. Kerajaan Britain dengan beberapa alasan mengambil keputusan untuk mengekalkan sebahagian daripada *Pax Britannia* ini. Britain masih mempunyai tanggungjawab dalam perjanjian yang memerlukannya membantu dalam pertahanan luar sekutunya.¹ Berdasarkan perjanjian SEATO 'Pakatan Manila' tahun 1954, Britain bertanggungjawab membantu pertahanan Malaya (kemudiannya Malaysia). Tanggungjawab British terhadap Pakistan dan Turki berada dalam Perjanjian CENTO 'Perjanjian Baghdad' 1955. Selain daripada pakatan ini Britain juga komited untuk mempertahankan Malta, Libya, Persekutuan Arab Selatan, Qatar, Muskat dan Oman, *the Trucial States* dan Kuwait. Britain juga bertanggungjawab membantu mempertahankan negara Komanwel lain walaupun tanpa sebarang perjanjian bertulis yang khusus.²

Tumpuan dan isu dalam polisi luar British dalam tahun 1950-an dan 1960-an lebih tertumpu kepada menguruskan dekolonisasi tanah jajahan di Afrika dan Asia dan dalam pada masa yang sama

¹ David Sanders, *Losing an Empire, Finding a Role*, (London: Macmillan, 1990), ms. 113

² Phillip Darby, *British Defence Policy East of Suez 1947-1968*, (London: Oxford University Press, 1973), p. 146

mengekalkan Britain sebagai sebuah kuasa dunia. Britain terus menjadi kuasa dunia melalui perjanjian pertahanan dan perikatan dengan kuasa-kuasa lain di seluruh dunia.

Komitmen Terhadap Pertahanan di Asia Tenggara

Walaupun kemerdekaan diberikan kepada Persekutuan Tanah Melayu (Malaya) pada 1957, kerajaan British melalui pimpinan Macmillan memeterai perjanjian *Anglo-Malayan Defence Agreement* (AMDA) dengan kerajaan Persekutuan Tanah Melayu. Berdasarkan perjanjian ini Britain bertanggungjawab membantu pertahanan luar Tanah Melayu dan sebagai balasan mendapat hak untuk mengekalkan dan menggunakan pangkalan tentera di Malaya bagi tujuan tersebut. Menjelang akhir tahun 1950-an AMDA menjadi semakin penting kepada kerjasama pertahanan Komanwel di rantau Asia Tenggara serta kepada Britain dalam SEATO. Dalam tahun 1959 Australia dan New Zealand menjadi ahli bersekutu AMDA yang walaupun secara langsung tidak bertanggungjawab mempertahankan Malaya tetapi bersedia membantu Britain dalam perjanjian tersebut. Ketiga-tiga negara Britain, Australia dan New Zealand menyumbang dalam pembentukan pasukan *Commonwealth Strategic Reserve* (CSR) yang ditempatkan secara tetap di Singapura dan Malaya. Koordinasi dan arahan CSR diterima daripada Jawatankuasa Pertahanan ANZAM (Australia, New Zealand, dan Malaya) yang terdiri daripada ketua turus tentera dari ketiga-tiga negara. Menurut arahan ini, pertahanan kawasan Malaya merupakan objektif kedua CSR, fungsi utama CSR adalah menyokong SEATO bagi menghalang perkembangan komunis di utara iaitu di Indochina dan Thailand.³ Hubungan Britain dan Malaya selepas zaman kolonial yang termeterai dalam AMDA merupakan penyatu kepada hubungan yang lebih rapat antara Australia dan New Zealand.

Semenjak tahun 1945, perancang polisi Britain secara konsisten berpendapat bahawa dekolonisasi rantau Asia Tenggara telah melalui penyatuan wilayah jajahan British bermula dengan penyatuan Malaya dan Singapura.⁴ Pandangan ini terus disokong oleh Ian Macleod, Setiausaha Kolonial dalam bulan April 1961 dengan menggesa Kabinet UK untuk menerima cadangan Persekutuan Malaysia sebagai '*the ultimate aim of UK policy*'.⁵ Idea ini walau bagaimana pun telah ditentang oleh pemimpin Persekutuan Tanah Melayu kerana ianya akan menyebabkan keseimbangan kaum berpihak kepada kaum Cina. Namun pada masa yang sama juga, Perdana Menteri Persekutuan Tanah Melayu semakin gusar dengan perkembangan politik di Singapura dan bimbang sebuah kerajaan komunis yang dikuasai oleh orang Cina akan mengambil alih tampuk pemerintahan. Tunku akhirnya menerima pandangan Sir Geofroy Tory, Pesuruhjaya Tinggi British di Kuala Lumpur bahawa Persekutuan merupakan jalan terbaik mengatasi masalah tersebut. Bagi mengalihkan kebimbangan para pemimpin Melayu, kerajaan British menerusi pimpinan Macmillan membayangkan bahawa Persekutuan ini akan melibatkan Brunei dan koloni British di Borneo. Penyertaan koloni ini akan menjadikan orang Cina kekal sebagai minoriti dalam Persekutuan. Dalam satu majlis pada 27 Mei 1961, Tunku Abdul Rahman mengumumkan yang Tanah Melayu tidak boleh bersendirian dan terencil serta perlu mewujudkan 'persefahaman' mengenai hubungan yang 'lebih rapat secara politik dan ekonomi' dengan Singapura, Sarawak, Borneo Utara, dan Brunei.⁶ Walaupun sebenarnya idea

³ A.J. Stockwell, 'Insurgency and Decolonisation during the Malayan Emergency', *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. Xxv, no 1 (1987), ms. 71-81, dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects of a Political Life*, (London: Macmillan Press Ltd 1999), ms. 179.

⁴ A.J. Stockwell, 'Insurgency and Decolonisation during the Malayan Emergency', *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. Xxv, no 1 (1987), pp. 71-81, dipetik dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 180.

⁵ Macleod to Cabinet, 7 April 1961, memo PRO, DO 169/25, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 180.

⁶ Dennis Bloodworth, *The Tiger and the Trojan Horse*, (Singapore: Times Books International, 1986), ms. 225

mengenai penubuhan Malaysia berasal dari London, namun Kerajaan British membiarkan idea ini seolah-olah ianya dari pihak Persekutuan Tanah Melayu dengan harapan ia akan meningkatkan kredibiliti Persekutuan Malaysia dalam kalangan penduduknya dan juga di mata dunia.⁷ Tunku seterusnya menghantar cadangan penubuhan Malaysia ke London pada 26 Jun 1961.

Meskipun kerajaan British pada dasarnya bersetuju dengan cadangan penubuhan Malaysia namun, ia tetap juga berasa gusar. AMDA perlu dirunding semula kerana perjanjian asal membenarkan British menggunakan pangkalan di Malaya untuk pertahanan Komanwel tetapi bukan untuk kegiatan berkaitan dengan SEATO. Tunku sebagaimana pemimpin Asia yang lain berasa curiga dengan perikatan SEATO yang diketuai oleh Amerika Syarikat dan tidak mahu dikaitkan dengan perikatan tersebut. Sebagai langkah penyelesaian, Kerajaan British mencadangkan bahawa perjanjian AMDA diperluaskan meliputi Singapura dan wilayah Borneo apabila Malaysia diwujudkan. Tunku juga menyatakan dalam suratnya kepada Macmillan pada 26 Jun bahawa pangkalan British di Malaysia tidak boleh digunakan bagi tujuan SEATO tetapi akan terus dikekalkan bagi pertahanan Komanwel.⁸ Surat Tunku ini menimbulkan percanggahan pendapat di London mengenai masa depan Britain di rantau Asia Tenggara. Sebahagian pegawai British berhujah bahawa pasukan bersenjata British mesti mengekalkan hak penggunaan pangkalan di Singapura, tanpa sebarang had atau syarat serta tanpa menghiraukan sensitiviti pemimpin Malaysia. Hal ini kerana SEATO merupakan sebahagian daripada komitmen British di Asia Tenggara yang mewujudkan hubungan rapat dengan kuasa barat lain seperti Amerika Syarikat, Australia dan New Zealand. Sekiranya Britain membenarkan Malaysia mengenakan syarat terhadap pangkalan British akan menjatuhkan kredibiliti Britain di rantau Asia Tenggara di mata sekutu mahupun musuh British.

Surat Tunku mengenai larangan penggunaan pangkalan tentera bagi tujuan SEATO mendapat perhatian serius dari Britain. Dalam jawapan kepada surat tersebut Macmillan menyatakan bahawa hal ini telah menjurus kepada satu isu yang penting dan boleh mencetuskan pertikaian iaitu sama ada Britain perlu mengekalkan peranannya yang signifikan di timur Suez. Lord Selkirk, Pesuruhjaya Am British bagi Asia Tenggara seorang penyokong radikal kepada pengunduran British dari Asia Tenggara menjelaskan bahawa British telah hilang kebolehan untuk mempertahankan kepentingan seberang lautnya. Sumber yang dimiliki oleh British semakin tidak mencukupi untuk membiayai komitmen yang masih dikekalkan. Jika tidak kerana kebergantungan kepada Amerika Syarikat, sumber yang sedia ada pada Britain berada di bawah tekanan yang boleh membahayakan.⁹ Lord Selkirk juga berpendapat hujah untuk berundur sangat jelas menunjukkan yang British sepatutnya berundur dari rantau Asia Tenggara. Pendapat yang dikemukakan oleh Lord Selkirk ini mendapat perhatian Perdana Menteri Macmillan dengan mengarahkan semakan polisi British di rantau Asia Tenggara sebagai sebahagian daripada perbincangan mengenai pembentukan Malaysia.

Keazaman dan hasrat untuk mengekalkan 'status quo' bagi pangkalan di Asia Tenggara juga tidak dapat diterima secara sepenuhnya di London. Dengan cadangan kerajaan British untuk mengurangkan perbelanjaan ketenteraan, sesetengah pegawai British menyatakan pembentukan Malaysia merupakan jalan terbaik bagi British mengurangkan komitmen yang berlebihan seterusnya mengurangkan perbelanjaan di timur Suez. Pembentukan Malaysia memberikan peluang kepada pihak British untuk berundur dari pangkalan tentera di Singapura dan komitmen British di rantau ini. Hal yang demikian ini terutamanya jika British tidak dibenarkan menggunakan pangkalan tersebut tanpa sebarang syarat dan Britain sepatutnya mengurangkan komitmen ketenteraannya sebagaimana

⁷ Singapore to State Department, 16 June 1961, telegram RG59, central decimal file 1960-63, Box 2099, United States National Archives, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects ...* ms. 181.

⁸ Tunku to Macmillan, 26 June 1961, letter, PRO, Prem 11/3418 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 181.

⁹ Selkirk to Macmillan, 14 August 1961, letter, PRO, FO 371/159702, D1015/16 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 182.

yang diperlukan. Pembentukan Malaysia boleh digunakan sebagai permulaan kepada proses berundur dari timur Suez yang telah lama patut dilakukan.

Cadangan pengurangan komitmen dan pengunduran ini ditentang hebat oleh beberapa pegawai atasan di Whitehall. Ketua Turus Tentera British mendesak supaya 'status quo' dikekalkan. Sekatan ke atas penggunaan pangkalan tentera di Singapura boleh menjelaskan sumbangan Britain dalam pakatan bersama kuasa barat lain bagi mengekang perkembangan komunis terutamanya melalui SEATO. Sekatan ini juga akan menjelaskan hubungan dan kerjasama dengan sekutu utama British iaitu Amerika Syarikat, Australia dan New Zealand yang sedikit sebanyak bergantung kepada kehadiran tentera British di Singapura. Julian Amery, Setiausaha Negara bagi Udara, menjelaskan bahawa sekiranya Britain ingin menyumbang bagi mengekang kemaraan komunis di Asia Tenggara serta mengekalkan pengaruh kepada Australia dan New Zealand serta Amerika Syarikat, Britain mestilah boleh menggunakan pangkalannya di Singapura dengan efektif dan tanpa pangkalan tersebut Britain hanyalah setaraf dengan Perancis.¹⁰

Sokongan kepada pengekal ketenteraan juga mendapat sokongan daripada beberapa pihak dalam politik Britain. Pegawai di Pejabat Perhubungan Komanwel yang juga bimbang mengenai kesan daripada pengunduran British walaupun sedikit akan memberikan impak kepada hubungan antara Britain dan Australia serta New Zealand. Cadangan pembentukan Malaysia telah diutarakan dalam masa yang sama dengan pengumuman Macmillan di House of Commons pada 31 Julai mengenai rancangan Britain untuk memohon kemasukan dalam Komuniti Ekonomi Eropah (*European Economic Committee*). Kedua-dua perkembangan ini mencetuskan prasangka kepada Australia dan New Zealand yang Britain akan mengabaikan Komanwel untuk integrasi bersama Eropah. Keadaan ini telah menyebabkan Perdana Menteri Australia secara peribadi menegaskan kepada Macmillan bahawa kepentingan mengekalkan kemudahan ketenteraan di Singapura walaupun dengan sedikit kekangan yang mungkin dihadapi.¹¹ Kebimbangan Australia dan New Zealand juga tidak terhad kepada isu pertahanan malah, kedua-dua negara tersebut bimbang penyertaan Britain dalam Komuniti Ekonomi Eropah akan menyebabkan eksport hasil pertanian Australia dan New Zealand ke Britain terhalang disebabkan oleh polisi perlindungan pertanian Eropah.¹²

Pegawai-pegawai di Pejabat Luar Negara Britain juga mempunyai pandangan yang sama dengan Australia dan New Zealand. Tentangan terhadap pengurangan komitmen British oleh Amerika Syarikat juga diketahui oleh Pejabat Luar Negara Britain. Konsul Jeneral Amerika Syarikat di Singapura menggariskan dari sudut ketenteraan pangkalan tentera Britain di Singapura perlu dikekalkan dalam keadaan seperti pada masa tersebut bagi membolehkan UK memenuhi komitmennya di Asia Tenggara.¹³ Washington juga berpendapat bahawa sekiranya British melakukan pengunduran ianya akan mengundang kesempatan untuk dikuasai oleh pihak-pihak lain. Pembuat polisi Amerika Syarikat lebih berminat terhadap British dengan mengekalkan kedudukannya di Asia Tenggara meskipun London terpaksa mengurangkan perbelanjaan menerusi pengurangan ketenteraannya di Jerman. Menurut Allen Dulles, Pengarah CIA banyak negara lain boleh

¹⁰ Amery, 4 Oktober 1961, note, PRO, CAB 131/26, D(61)66 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 183.

¹¹ Menzies to British High Commissioner Canberra, 28 August 1961, letter, PRO Prem 11/3418; Holyoake to Macmillan, 20 October 1961, telegram, PRO, Prem 11/3422 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 180.

¹² John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961-5*, (London: Macmillan Press Ltd, 2000), ms. 34

¹³ Singapore to State Department, 28 September 1961, telegram, RG 59, central decimal file 1960-63, Box 2099, United States National Archives, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...* ms. 183.

menyumbang kepada ketenteraan bersekutu di Jerman tetapi cuma Britain sahaja yang boleh melakukan tugas (ketenteraan) di Singapura.¹⁴

Memandangkan kepentingan hubungan Britain-Amerika Syarikat kepada polisi luar British secara keseluruhannya, Pejabat Hal-Ehwal Luar Negara Britain berazam untuk mengekalkan 'status quo' pangkalan tentera di Singapura. Hal ini bertentangan dengan pendapat Lord Selkirk dan pegawai lain yang menginginkan perubahan. Keputusan ini juga diambil oleh Macmillan disebabkan oleh hubungan Britain dengan Australia dan New Zealand. Britain tidak mahu dipersalahkan oleh Australia dan New Zealand kerana meninggalkan kedua-dua negara itu dalam kesulitan di Asia Tenggara kesan dari pengunduran tentera British. Pengekalan 'status quo' bagi pangkalan tentera British di Singapura kemudiannya menjadi satu syarat kepada sokongan British terhadap penubuhan Malaysia. Macmillan kemudiannya memaklumkan kepada Menzies pada 16 November mengenai persetujuan Britain untuk mengekalkan kedudukan tentera British di Singapura sebagaimana sebelum pembentukan Malaysia iaitu bagi pertahanan Komanwel dan memenuhi komitmen di bawah perjanjian SEATO.¹⁵ Macmillan juga bernasib baik apabila pemimpin Malaya bersetuju dengan kehendak British untuk menggunakan pangkalan tentera tersebut bagi tujuan mematuhi perjanjian SEATO sebagaimana yang dimaklumkan dalam perbincangan Anglo-Malayan pada 22 November 1961. Persetujuan Malaya dalam isu penggunaan pangkalan tentera di Singapura telah melebihi jangkaan British.¹⁶

Meskipun dengan pengekalan 'status quo' bagi pangkalan tentera di Singapura, pengurangan ketenteraan di Asia Tenggara masih boleh dilakukan oleh British. Melalui penubuhan Malaysia, keselamatan dalam negeri Singapura, dan koloni di Borneo kini ditanggung oleh kerajaan Malaysia. Macmillan percaya penjimatan yang banyak boleh dilakukan kerana hal ini juga akan turut mengurangkan jumlah tentera darat yang diperlukan walaupun tentera udara dan tentera laut akan kekal pada kadar sebelum penubuhan Malaysia. Keputusan kerajaan British ini dianggap paling baik kerana ia masih mengekalkan pengaruh British di rantau Asia Tenggara, serta hubungan yang rapat dengan Malaysia, Australia, dan New Zealand terus kekal dengan kos yang lebih. Macmillan dan penasihat-penasihatnya berharap apabila pembentukan Malaysia berlaku, Malaysia akan menjadi sekutu rapat Britain dan akan melindungi kepentingan Britain di rantau Asia Tenggara.¹⁷ Hal yang demikian ini diakui oleh Charles Baldwin, Duta Amerika Syarikat di Kuala Lumpur yang menyatakan bahwa UK akan terus memainkan peranan dominan dalam pertahanan tempatan menerusi pengurangan kos.¹⁸

Pada awal tahun 1960-an, pentadbiran Empayar British secara tradisional seperti sebelumnya menjadi ketinggalan zaman dari segi politik dan ekonomi juga tidak menguntungkan. Namun tindakan berundur secara total adalah tidak mungkin boleh dilakukan. Macmillan mengubah cara bagaimana untuk mengekalkan kuasa British di timur Suez dan mengekalkan Britain sebagai sebuah kuasa global. British melihat cadangan pembentukan Malaysia sebagai penting untuk dijayakan kerana ia merupakan cara terpenting dalam proses pengurangan perbelanjaan ketenteraan di timur serta

¹⁴ Amery to Watkinson, 2 November 1961, PRO, FO 371/159702, D1015/26 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 184.

¹⁵ Macmillan to Menzies, 16 November 1961, message, National Archives of Australia, A1209/80, 1963/6544, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 185.

¹⁶ Peter Catterall, *The Macmillan Diaries, Prime Minister and After, 1957-66*, (London: Macmillan, 2011), ms. 428.

¹⁷ John Subritzky, *Confronting Sukarno: British...*, ms. 189

¹⁸ Kuala Lumpur to State Department, 24 March 1962, telegram, RG 59, central decimal file 1960-63, Box 2199, United States National Archives dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 183.

meningkatkan kedudukan British di mata pemimpin nasionalis Asia di rantau ini. Kegagalan pembentukan Malaysia pula akan menjatuhkan maruah Britain dan menyebabkan British terpaksa mempertahankan kedudukan pangkalan tenteranya sendirian. Dalam pungutan suara bagi pembentukan Malaysia yang dijalankan ke atas penduduk Singapura dan koloni di Borneo, tiada pilihan diberikan kepada penduduk untuk meneruskan pemerintahan British di kawasan tersebut. Penduduk di wilayah Borneo ini memilih untuk membentuk persekutuan dengan Malaya dan Singapura. Proses pengunduran tentera darat mula dilakukan semasa Malaysia masih dengan alasan bahawa pembentukan Malaysia tersebut telah pasti akan berlaku dan tentera darat tidak diperlukan lagi di kawasan tersebut.

Konfrontasi

Pada tahun 1961, Sukarno memulakan kempen menghalau Belanda keluar dari New Guinea Barat. Berbekalkan senjata moden yang diperolehi dari Soviet Union, Sukarno memulakan polisi yang berbahaya terhadap Belanda dengan harapan tekanan antarabangsa akan memihak kepada Indonesia dan memaksa Belanda berundur. Menjelang akhir tahun 1962, keadaan jelas kelihatan, iaitu wilayah New Guinea Barat akan menjadi milik Indonesia. Kejayaan Sukarno ini juga disebabkan oleh sokongan Amerika Syarikat. Amerika Syarikat bimbang sikap keras kepala Belanda akan menyebabkan Indonesia menyertai blok komunis, Presiden Kennedy sendiri campur tangan dan akhirnya memaksa Belanda berundur dari tanah jajahan terakhir mereka di timur.¹⁹

Semasa proses pembentukan Malaysia berlaku, Sukarno melalui justifikasi sendiri tidak bersetuju dengan pembentukan Malaysia. Beliau berpendapat bahawa pembentukan Malaysia bersifat neo-kolonialis yang bertujuan untuk mengekalkan pengaruh British di Asia Tenggara. Menjelang akhir tahun 1962 sikap bermusuhan Indonesia semakin jelas. Pada 8 Disember 1962 satu cubaan rampasan kuasa dilancarkan oleh Partai Rakyat Brunei yang dipimpin oleh Sheikh Mahmud Azahari terhadap Sultan Brunei. British telah bertindak balas dan menerbangkan dua pasukan Gurkha dari Singapura bagi mematahkan cubaan tersebut. Azahari gagal dalam cubaan rampasan kuasa tersebut dan melarikan diri ke Manila.²⁰ Cubaan rampasan kuasa tersebut tamat dalam masa seminggu selepas briged tentera British yang dibantu oleh kapal perang berjaya mengawal keadaan di Brunei. Indonesia mendakwa British menggunakan kuasa dan kekerasan untuk memusnahkan pergerakan penduduk tempatan yang sah dengan menghantar tentera Gurkha dan menggunakan keganasan. Macmillan percaya bahawa Jakarta menjadi dalang dalam cubaan rampasan kuasa di Brunei. Menurut Macmillan Borneo merupakan sasaran Sukarno seterusnya selepas berjaya menghalau Belanda keluar dari New Guinea Barat.²¹ Hubungan Britain-Indonesia semakin merosot selepas kegagalan rampasan kuasa tersebut. Penentangan Indonesia terhadap penubuhan Malaysia menjadi rasmi pada 20 Januari 1963 apabila Menteri Luar Indonesia Dr. Subandrio mengisytiharkan polisi Konfrontasi terhadap Malaysia. Pada 28 Januari, British mendapat maklumat mengenai kekacauan mungkin berlaku lagi di Borneo dan kemungkinan cubaan rampasan kuasa kali kedua di Brunei. Tindakan berjaga-jaga yang dikeluarkan kepada tentera di Borneo diumumkan secara terbuka supaya semua pihak mengetahui mengenai kesediaan British menghadapi kekacauan tersebut.²²

Di London, persetujuan untuk menyokong Malaysia secara sebulat suara dicapai oleh kerajaan British meskipun mendapat tentangan Indonesia. Perbincangan peringkat menteri berfokus mengenai bagaimana Malaysia dapat diwujudkan terus dibincangkan tanpa timbul isu sama ada

¹⁹ James N. Giglio, *The Presidency of John F. Kennedy* (Lawrence: University Press of Kansas, 1991), pp. 238-9, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 188.

²⁰ Dennis Bloodworth, *The Tiger and the Trojan Horse*, ms. 271.

²¹ Peter Catterall, *The Macmillan Diaries...*, ms. 523.

²² *ibid* ms. 438.

penubuhan Malaysia akan diteruskan berdasarkan tentangan daripada Indonesia. Perbincangan mengenai polisi pembentukan Malaysia ini diketuai oleh Setiausaha Hubungan Komanwel Duncan Sandys dan Setiausaha Luar Negeri Lord Home. Kedua-dua menteri ini percaya bahawa Britain tidak mempunyai pilihan lain selain menunaikan tanggungjawab kepada keselamatan Malaya. Keselamatan koloni di Borneo pula sememangnya merupakan tanggungjawab British. Britain juga tidak boleh menerima hakikat rancangan mereka akan gagal disebabkan oleh tentangan Indonesia. Di samping itu pemimpin elit Britain tidak menyukai Sukarno dan menganggap Sukarno sebagai 'Nasser Asia' yang 'dahagakan kuasa seperti Hitler dan kuasa tentera walaupun tidak begitu efisien tetapi setanding dari segi saiz dan kawasannya'.²³ Berdasarkan pandangan ini, kerajaan British pimpinan Macmillan berazam untuk memastikan Sukarno gagal dalam cubaannya untuk memusnahkan Malaysia sebelum ia dapat ditubuhkan.

Konfrontasi yang dilancarkan oleh Indonesia menyebabkan Perdana Menteri Britain percaya adalah perlu mendapatkan sokongan kuat dari Australia dan New Zealand dan juga Amerika Syarikat selama mana Konfrontasi berlaku. Macmillan berpendapat Sukarno hanya akan berhenti sekiranya dia benar-benar faham kuasa-kuasa Barat menentang hasratnya.²⁴ Malangnya bagi Britain, pertolongan daripada Amerika Syarikat yang sangat diinginkan tidak datang sebagaimana kehendak Britain. Pentadbiran Amerika Syarikat sangat berhati-hati dengan permintaan British untuk bersama-sama memberikan tekanan kepada Sukarno. Walaupun pentadbiran Presiden Kennedy menyatakan sokongan dalam pembentukan Malaysia namun kesediaan Amerika Syarikat memberikan bantuan kepada Britain dihalang oleh beberapa isu lain. Antara isu yang dipertimbangkan oleh Amerika Syarikat ialah kebimbangan mengenai tekanan yang diberikan oleh kuasa Barat secara keras akan menyebabkan konflik secara terbuka berlaku dengan Indonesia. Secara tidak langsung, Indonesia akan berpaling kepada pihak komunis Moscow. Sekiranya keadaan ini berlaku akan memusnahkan polisi Amerika di rantau Asia Tenggara serta melemahkan tindakan Amerika dalam mengukuhkan rejim anti-komunis di Vietnam Selatan.

Walaupun Macmillan berasa kecewa dengan Amerika Syarikat yang tidak mahu terlibat secara langsung membantu Britain, namun keadaan ini tidak memusnahkan harapan British. British juga berasa terkilan kerana Amerika Syarikat menawan Sukarno dengan memberikan pelbagai konsesi bagi tujuan supaya Sukarno menamatkan Konfrontasi. British menganggap bahawa tindakan sebegitu sebagai yang dangkal kerana Sukarno secara peribadi sememangnya bertekad untuk memusnahkan Malaysia. Konsesi yang diberikan oleh Amerika Syarikat hanya akan menggalakkan Sukarno meneruskan Konfrontasi bukannya menghentikan Konfrontasi. Di samping itu tindakan Amerika Syarikat juga hampir sama dengan langkah yang diambil dalam isu New Guinea Barat. Keadaan ini menyebabkan bahawa British gusar Indonesia akan menganggap peranan Amerika Syarikat terhadap Konfrontasi di Borneo sama dengan pertikaian New Guinea Barat seterusnya menyebabkan Indonesia menerima sokongan yang lebih dari Blok Komunis berbanding sokongan Amerika Syarikat terhadap Britain.²⁵

Keengganan Amerika Syarikat untuk bersikap lebih tegas terhadap Indonesia menyebabkan Britain berpaling kepada sekutu rapatnya iaitu Australia dan New Zealand. Namun kedua-dua negara ini juga mempunyai pandangan yang hampir sama dengan Amerika Syarikat. Australia berpendapat bahawa konflik terbuka dengan Jakarta perlu dielakkan. Pentadbiran Australia juga berpendapat bahawa mereka tidak mampu bermusuh dengan Indonesia yang disokong oleh Blok Komunis. Australia juga enggan mengamalkan polisi yang berbeza dari Amerika Syarikat walaupun bersama-sama dengan Britain. Pengajaran dari krisis di New Guinea Barat menyebabkan Australia sedar

²³ Selkirk to Foreign Office, 20 December 1962, telegram PRO, Prem 11/4346 dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 189.

²⁴ Harold Macmillan, *At the End of the Day, 1961-1963* (London: Macmillan, 1973), ms. 260.

²⁵ Warner, 16 May 1963, minute, PRO, FO 371/169701, D1071/147, dipetik dalam John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 190.

mengenai kemungkinan bertindak secara sendirian seperti yang terjadi kepada Belanda. Situasi ini menyebabkan Australia dan New Zealand enggan secara terbuka mengisytiharkan sokongan kepada Britain di peringkat awal Konfrontasi.²⁶

Meskipun tidak mendapat sokongan yang memberangsangkan, Malaysia tetap ditubuhkan oleh Britain. Indonesia tidak dapat menerima penubuhan ini dan telah menyerang serta membakar kedutaan Britain di Jakarta. Bagaimanapun, Sukarno bertindak balas dengan meningkatkan serangan gerila di Borneo sehingga mengakibatkan Britain terpaksa menghantar tentera tambahan ke kawasan tersebut. Walaupun Britain mempunyai kekangan dalam perbelanjaan pertahanan, namun berpatah balik dari keputusan yang dibuat tidak dipertimbangkan sama sekali. Britain juga tidak akan membiarkan Malaysia tewas kerana ianya akan menjejaskan reputasi dan kedudukan Britain sebagai kuasa global.

Pada 9 Julai 1963, Britain menandatangani perjanjian dengan Perdana Menteri Malaysia Tunku Abdul Rahman, Lee Kuan Yew dan pemimpin dari Borneo untuk mewujudkan Malaysia pada 31 Ogos. Perjanjian ini juga menunjukkan bahawa Malaysia akan tetap ditubuhkan tanpa menunggu keputusan tinjauan yang dilakukan oleh Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu.²⁷ Tindakan ini menimbulkan kemarahan Sukarno dan pada 11 Julai beliau mengumumkan penerusan Konfrontasi, manakala penyokong komunis di Indonesia mengancam syarikat minyak British. Cadangan juga diutarakan untuk mengadakan satu 'Sidang Kemuncak' antara ketua kerajaan Indonesia, Malaya dan Filipina yang dijangka diadakan antara 30 Julai dan 5 Ogos bagi mencari penyelesaian krisis. Amerika Syarikat kemudiannya menambah kekeliruan dalam hal ini apabila Presiden Kennedy meminta supaya tarikh pembentukan Malaysia ditangguhkan dari 31 Ogos jika tidak 'Sidang Kemuncak' itu tidak akan berhasil. Setiausaha Luar Home beranggapan bahawa nasihat Kennedy wajar diterima bagi atas persahabatan dengan Amerika Syarikat tetapi, mengakui hal ini tidak akan mengubah sikap Sukarno. Britain kemudiannya memaklumkan kepada Kennedy bahawa mereka seharusnya membiarkan Tunku sendiri menentukan tarikh pembentukan Malaysia tersebut. Britain pasti objektif sebenar Sukarno sebenarnya adalah menghentikan kuasa barat daripada menggunakan pangkalan di Asia Tenggara seterusnya menghalang kuasa barat daripada memenuhi tanggungjawab seperti yang termaktub dalam perjanjian SEATO yang mempunyai kepentingan terhadap Amerika Syarikat. Macmillan mengulas bahawa beliau bimbang Tunku akan tunduk kepada Indonesia sebagaimana yang diingini oleh Amerika Syarikat.²⁸ Menurut Macmillan Presiden dan pegawai Amerika Syarikat 'telah dibeli' oleh Indonesia walaupun kesedaran telah mula terbit kesan dari ancaman terhadap syarikat minyak British dan Amerika.

Tunku bertindak menangguhkan pembentukan Malaysia dari 31 Ogos sehingga keputusan pungutan suara diumumkan oleh Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu. Macmillan menganggap bahawa tindakan ini sebagai sesuatu yang menjejaskan Malaysia kerana risiko kemungkinan keputusan pungutan suara tersebut tidak memihak kepada Malaysia.²⁹ PBB akhirnya mengumumkan bahawa keputusan pungutan suara telah berpihak kepada Malaysia pada 14 September dan Malaysia diisytiharkan sebagai negara pada 16 September. Tindakan ini gagal meredakan kemarahan Sukarno. Kemarahan Indonesia terus merebak apabila kesatuan sekerja yang dipengaruhi oleh Partai Komunis Indonesia melakukan cubaan merampas serta memusnahkan harta milik Shell.³⁰ Kedutaan Britain di

²⁶ John Subritzky, *Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia* dalam Richard Aldous and Sabine Lee (eds), *Harold Macmillan Aspects...*, ms. 191.

²⁷ Bradley R. Simpson, *Economist with Guns, Authoritarian Development and U.S. - Indonesian Relations, 1960-1968*, (Stanford: Stanford University Press, 2008), ms. 119.

²⁸ Harold Macmillan, *At The End of the Day 1961-1963*, ms. 258.

²⁹ Peter Catterall, *The Macmillan Diaries, Prime Minister and After, 1957-66*, ms. 586

³⁰ Telegram 353 From State to Jakarta, September 22, 1963, Central Files, RG 84, Indonesia: Jakarta General Records 1962-1963, Economic Reporting 1962-1963, National Archives, dipetik dalam Bradley R. Simpson, *Economist with Guns...* ms. 122.

Indonesia telah musnah dibakar oleh perusuh dan hal ini mencetuskan kebimbangan terhadap kepentingan perniagaan milik British seperti syarikat Shell, Unilever, dan Dunlop yang bernilai £150 juta.³¹ Amerika Syarikat sedar tindakan Indonesia terhadap perniagaan milik British ini boleh juga berlaku kepada syarikat milik Amerika di Indonesia. Pada 20 September pemerintah Indonesia meletakkan semua syarikat British di Indonesia melalui '*protective supervision*' Indonesia. Sehari kemudiannya pada 21 September, Duta Amerika Syarikat di Jakarta Howard Jones menemui Sukarno dan mendesak pengembalian semula harta milik syarikat British dan membayar ganti rugi atas harta yang dirosakkan semasa rusuhan anti-British.³² Amerika Syarikat juga risau mengenai krisis yang semakin buruk antara Britain, Malaysia dan Indonesia dan pada masa yang sama tentera Amerika Syarikat turut terlibat dalam krisis di Vietnam.

Di saat kekacauan dan serangan terhadap kepentingan Britain di Indonesia berlaku, Macmillan juga berasa kecewa dan gusar apabila mendapat maklumat mengenai dua syarikat minyak Amerika akan menandatangani perjanjian dengan Indonesia dan meminggirkan kepentingan syarikat Shell milik British. Pada 23 September 1963, Macmillan menghantar surat bantahan kepada Presiden Kennedy mengenai hal ini dengan harapan persetujuan akhir dapat dicapai antara tiga syarikat minyak British dan Amerika dengan Kerajaan Indonesia mengenai operasi syarikat pada masa depan. Walaupun Duta Amerika Syarikat mendesak Indonesia untuk menandatangani perjanjian dengan dua syarikat Amerika iaitu Caltex dan Stanvac dan pada masa yang sama dengan syarikat British, Shell. Keadaan semasa jelas menunjukkan bahawa Shell akan dipinggirkan oleh Indonesia dan Amerika Syarikat tetap mahu kedua-dua syarikatnya menandatangani perjanjian dengan Indonesia walaupun tanpa syarikat British. Macmillan sangat kecewa dengan hal ini dan melihat kejayaan rundingan di Tokyo yang menunjukkan solidariti antara Amerika Syarikat dan Britain serta perlindungan kepentingan minyak British dilindungi telah musnah.³³ Macmillan kemudiannya berusaha meyakinkan Amerika Syarikat supaya bersatu dengan Britain dan mendesak Amerika Syarikat supaya menghalang syarikatnya dari menandatangani perjanjian dengan Indonesia sekiranya syarikat British tidak turut serta terlibat.

Dalam surat pada 23 September 1963 itu juga, Macmillan meminta Presiden Kennedy memberikan tekanan dan menyedarkan kepada Sukarno yang "*he [Sukarno] cannot pick off all his surrounding neighbours one by one without encountering united Western resistance*". Macmillan juga mendesak Amerika Syarikat dan Britain bersama-sama bersatu dalam semua bidang dan tidak membenarkan Sukarno menjadi penyebab perselisihan kedua-dua negara terutama dalam isu syarikat minyak seperti yang sedang dilakukan oleh Indonesia pada masa tersebut.³⁴

Macmillan tidak berpuas hati dengan jawapan yang diterima dari Amerika Syarikat apabila kerajaan Amerika Syarikat meminta kedua-dua syarikat Amerika menggunakan pertimbangan sendiri mengenai risiko dan prospek masa hadapan sekiranya Shell dipinggirkan. Presiden Kennedy juga mengarahkan Duta Amerika Syarikat supaya mematuhi persetujuan yang dicapai di Tokyo dan memberi amaran kepada kedua-dua syarikat tersebut mengenai kesan yang akan timbul sekiranya mereka membenarkan kepentingan minyak dibahagi-bahagikan. Duta Amerika Syarikat juga menghantar mesej peribadi kepada Perdana Menteri Macmillan memaklumkan bahawa sikap Presiden Kennedy yang kelihatan tidak begitu membantu dalam isu perjanjian syarikat minyak adalah disebabkan oleh Presiden telah diberi jaminan bahawa syarikat Shell akan dilibatkan dalam perjanjian tersebut. Macmillan bagaimana pun tidak begitu berpuas hati dengan isu ini dan mengulas bahawa Washington kelihatan ingin memuaskan hati Indonesia dan Amerika meminta beliau menggunakan

³¹ Peter Catterall, *The Macmillan Diaries, Prime Minister and After, 1957-66*, ms. 596.

³² Telegram 1485 from London to State, September 24, 1963, Central Files, POL I, Indonesia-Malaysia, National Archives; Telegram 343 from State to Jakarta, September 20, 1963, Central Files, PET 6, Indonesia, National Archives, Bradley R. Simpson, *Economist with Guns*, ... ms. 122.

³³ Harold Macmillan, *At The End of the Day 1961-1963*, ms. 260.

³⁴ Surat bertarikh 23 September 1963, Arkib Harold Macmillan, dipetik dalam Alistair Horne, *Macmillan 1957-1986 Volume II of the Official Biography*, (London: Macmillan 1989), ms. 415.

pengaruhnya untuk melakukan perkara yang sama kepada Tunku.³⁵ Isu ini terus berlarutan sehinggalah Macmillan bersara pada 16 Oktober 1963 dan jawatan Perdana Menteri Britain disandang oleh Sir Alec Douglas-Home.³⁶

Pilihanraya umum 1964 menyaksikan kekalahan Parti Konservatif dan Parti Buruh menerusi pimpinan Harold Wilson yang telah membentuk kerajaan selepas pilihanraya tersebut terus memberikan komitmen sebagaimana kerajaan sebelumnya dalam menentang Konfrontasi. Menteri-menteri kanan pentadbiran Wilson juga telah membuat kenyataan secara terbuka yang menegaskan mengenai peranan utama yang akan dimainkan oleh Britain di Asia Tenggara pada masa depan. Malah, sebelum pilihanraya lagi, Wilson selaku ketua pembangkang pernah menyuarakan kepada Presiden Lyndon B. Johnson mengenai hasrat Britain untuk terus memainkan peranan yang aktif dalam menyokong Amerika Syarikat mengekalkan keselamatan di seluruh dunia.³⁷ Di samping Wilson, pendirian ini turut dikongsi oleh Denis Healy Setiausaha Pertahanan British yang memaklumkan kepada Paul Hasluck, Menteri Hal Ehwal Luar Australia bahawa kerajaan British berkeperluan untuk mengekalkan pasukannya di seberang laut. Healy menegaskan bahawa Asia Timur sebagai kawasan utama yang tidak stabil di dunia dan pangkalan tentera Britain di Singapura merupakan keutamaan utama yang perlu dikekalkan dan diperkuatkan.³⁸ Bagi menghadapi ancaman Indonesia, Britain meningkatkan pergerakan di dalam hutan melalui peningkatan penggunaan helikopter. Di samping itu, Britain telah menghantar tiga puluh ribu askar bagi terlibat dalam Konfrontasi dari keseluruhan lima puluh empat ribu askar yang berada di Asia Tenggara.³⁹

Pada 9 Ogos 1965, semasa Konfrontasi masih lagi berlangsung, satu krisis baharu muncul apabila Singapura dikeluarkan dari Malaysia. Tunku dan Lee Kuan Yew telah mengumumkan bahawa pengumuman perpisahan kedua-dua negara tanpa memaklumkan kepada Britain dan Amerika Syarikat. Britain dan Amerika Syarikat terpaksa menerima perpisahan yang berlaku sebagai 'fait accompli'. Perdana Menteri Britain Harold Wilson sedang bercuti di Scilly ketika peristiwa ini berlaku. Wilson telahpun sedia maklum mengenai masalah dalam hubungan antara Malaysia dan Singapura tiga atau empat bulan lebih awal. Keadaan semakin meruncing dan kemungkinan Lee Kuan Yew berkemungkinan ditangkap dan dipenjarakan telah pun diketahui oleh pihak British. Beberapa minggu sebelum persidangan Komanwel, British mendapat laporan kemungkinan mengenai rampasan kuasa terhadap Lee di Singapura. Wilson memaklumkan kepada Tunku bahawa tindakan sedemikian adalah tidak boleh diterima dan Tunku tidak wajar hadir di Persidangan Komanwel sekiranya beliau mengambil tindakan yang bertentangan dengan pendirian Komanwel. Setelah perpisahan Malaysia-Singapura berlaku, kerajaan pimpinan Wilson kemudiannya terpaksa menerima perpisahan tersebut dan meminta kedua-dua Malaysia dan Singapura mengelakkan daripada mengambil tindakan yang boleh mencetuskan kekecohan serta tindakan subversif dalam negara. Rundingan terhadap Perjanjian Pertahanan Anglo-Malaysia juga telah dirundingkan semula bagi memberikan keadilan kepada semua pihak yang terlibat. Lee Kuan Yew telah melawat London dalam bulan April 1966 dan menyatakan berulang kali secara terbuka bahawa tindakan Wilson sebelum dan selepas Persidangan Komanwel 1965 tersebut telah 'menyelamatkan nyawa beliau'.

³⁵ Harold Macmillan, *At The End of the Day 1961-1963*, ms. 261.

³⁶ John Subritzky, *Confronting Sukarno: British...*, ms. 86.

³⁷ Lyndon Johnson and Harold Wilson, Washington, DC, 2/3/1964 National Security Files, Country Files: United Kingdom, Lyndon B. Johnson Presidential Library quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, (Oxford: Oxford University Press, 2010) ms. 17.

³⁸ A1838/346. TS 691/1 Part 3: AHC, London to DEAC, tel 7708, 11/11/1964, National Archives of Australia quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 17.

³⁹ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, (London: Weidenfeld and Nicholson, 1971), ms. 39.

Keputusan Berundur

Penglibatan tentera yang besar di Asia Tenggara telah memberikan tekanan yang kuat kepada ekonomi dan kewangan Britain. Meskipun Kerajaan pimpinan Wilson ingin mengekalkan peranan global Britain sebagai kuasa dunia, namun mereka juga sedar mengenai kos yang perlu ditanggung. Perbelanjaan pertahanan semakin meningkat dari 7% Keluaran Dalam Negara Kasar yang merupakan kadar tertinggi bagi negara industri selepas Amerika Syarikat.⁴⁰ Bagi tahun 1964/65 kerajaan membelanjakan £2000 juta dan dijangka meningkat kepada £2400 juta bagi tahun 1969/70. Perbelanjaan besar ini menurut Perbendaharaan dan Jabatan Hal Ehwal Ekonomi akan memberikan tekanan yang kuat dan bermasalah kepada ekonomi Britain. Walau bagaimana pun, krisis ini dapat dielakkan sekiranya perbelanjaan pertahanan kekal pada paras £2000 juta pada tahun 1969/70 dan perkara ini dipersetujui tanpa bantahan daripada Setiausaha Luar Negara dan Setiausaha Pertahanan Britain.⁴¹

Komitmen British untuk kekal di Timur Suez dijelaskan dalam Kertas Putih Pertahanan pertama yang diterbitkan dalam bulan Februari 1965. Kertas Putih Pertahanan ini menjelaskan bahawa Britain akan mengurangkan ketenteraan dan kos dalam NATO dan memberikan penekanan kepada kehadirannya di Timur Suez. Pengurangan ketenteraan ini disebabkan keadaan di Eropah yang semakin tenang dan konflik yang aktif terletak di Asia Tenggara. Amerika Syarikat melihat perkembangan ini dan mentafsirkan kenyataan dalam Kertas Putih tersebut sebagai haluan baharu kerajaan Parti Buruh British.⁴²

Meskipun kerajaan pimpinan Wilson secara terbuka mengakui kepentingan Timur Suez kepada Britain, pandangan ini tidak diterima secara sebulat suara di Whitehall. Di saat kerajaan British komited dalam pertahanan Malaysia dalam jangka pendek, pegawai-pegawai di Pejabat Hal Ehwal Luar telah mula mempersoalkan dalam jangka panjang sama ada kos kehadiran Britain di Malaysia dan Singapura melebihi daripada keuntungan yang diperoleh.

Mulai pertengahan bulan Oktober 1964 semasa Parti Buruh menerusi pimpinan Wilson membentuk kerajaan sehingga pertengahan tahun 1965 perancangan polisi untuk Asia Tenggara telah berubah dengan banyak. Pada awal pembentukan kerajaan, menteri-menteri Wilson berpandangan bahawa mereka mesti memberikan tumpuan kepada peranan Britain di timur Suez, namun lapan bulan kemudian mereka telah meluluskan satu rancangan rahsia untuk menggalakkan Malaysia selaku sekutu utama Britain di Asia Tenggara ke arah sikap berkecuali; pengunduran tentera dari Asia Tenggara; dan menempatkan pasukan yang kecil di utara Australia.

Persoalan timbul bagaimana dalam tempoh lapan bulan polisi British boleh berubah begitu drastik. Salah satu faktor adalah penilaian Pejabat Hal Ehwal Luar Britain yang menilai kepentingan utama dan strategi jangka panjang Britain. Pegawai di Pejabat Hal Ehwal Luar sebenarnya telah lama berpendapat bahawa sepatutnya mempunyai pelan jangka panjang untuk berundur dari Asia Tenggara. Kepentingan ekonomi Britain semakin berkurang untuk dibandingkan dengan komitmen yang diberikan. Di samping itu kepentingan strategik dan politik Britain serta hubungannya dengan kuasa ANZUS hanya memerlukan pasukan yang kecil dan ditempatkan di luar Asia Tenggara. Penilaian Pejabat Hal Ehwal Luar ini diterima oleh Kerajaan Wilson kerana kefahaman terhadap perbelanjaan pertahanan yang perlu dikurangkan bagi kepentingan ekonomi Britain secara keseluruhannya. *Defence Review* menyatakan bahawa pemotongan peralatan sahaja tidak mencukupi bagi mencapai sasaran perbelanjaan ketenteraan sebanyak £2000 juta bagi tahun 1969/70. Andaian mengenai kepentingan Britain tetap terjaga tanpa perlu mengekalkan pangkalan tentera sebagaimana zaman

⁴⁰ CAB 130/213: MISC 17/1: Treasury and Department of Economic Affairs, 'The Future Size of the Defence Budget', 13/11/1964, quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 19.

⁴¹ CAB 130/213: MISC 17/1st-4th Meetings, 21-2/11/1964 Public Record Office, quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 19.

⁴² Thomas Huges to Dean Rusk, 'Analysis of 1965 British Defence White Paper', 5/3/1965 National Security Files, Country Files: UK, Lyndon B. Johnson Library quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 20.

kolonial juga telah diterima. Perubahan dari zaman kolonial kepada zaman Perang Dingin juga memerlukan komitmen yang berbeza iaitu Britain pada pertengahan 1960-an hanyalah berperanan menyokong sekutunya iaitu Amerika Syarikat, Australia dan New Zealand. Di samping itu Defence Review yang dibentang oleh Denis Healy juga menjangkakan pengakhiran kepada kehadiran Britain di timur Suez dan mengekalkan komitmen kepada NATO sebagai keutamaan Britain. Kerajaan Britain akan berundur dari Aden dalam bulan November 1967 selepas Arab Selatan mencapai kemerdekaan. Dalam bulan Julai 1967, kerajaan Britain mengumumkan akan mengundurkan semua tenteranya dari timur Suez seawal tahun 1970-an. Perkara ini disahkan pula oleh Defence Review dalam tahun 1968 yang menyatakan hasrat kerajaan British untuk berundur dari Singapura, Malaysia dan kawasan Teluk Parsi pada penghujung tahun 1971.⁴³ Pengurangan tentera di timur Suez ini dinyatakan dengan jelas melalui pernyataan '*We plan to withdraw altogether from our bases in Singapore and Malaysia in the middle 1970s; the precise timing of our eventual withdrawal will depend on progress made in achieving a new basis of stability in south-east Asia and in resolving other problems in the Far East*'.⁴⁴

Mulai pertengahan tahun 1965 juga, Britain inginkan kerjasama yang lebih luas dengan kuasa ANZUS di samping itu meneruskan hubungan rapat dengan sekutu utama Britain iaitu Amerika Syarikat. Namun niat Britain untuk berundur dan mengurangkan komitmen di timur Suez telah menggusarkan sekutu Britain. Setiausaha Pertahanan Amerika Syarikat Robert McNamara telah melahirkan kebimbangan Amerika Syarikat mengenai pengunduran Britain yang dan memaklumkan kepada Roy Jenkins Menteri Penerbangan Britain bahawa Britain mempunyai komitmen yang tidak dapat dielakkan di Asia Tenggara untuk sekurang-kurangnya 10 tahun lagi.⁴⁵ Kebimbangan Amerika Syarikat ini berasas kerana hubungan di antara komitmen Britain di Malaysia dengan sokongan kepada Amerika Syarikat di Vietnam. Pegawai British memahami bahawa Amerika bimbang sekiranya Britain berundur dari Asia Tenggara akan menjurus kepada sokongan yang lebih lemah kepada Amerika di Vietnam. Tambahan pula Amerika Syarikat akan menghadapi kesukaran bagi menggantikan kekosongan yang ditinggalkan oleh Britain di Asia Tenggara dan bersedia membayar harga yang agak tinggi untuk menghalang perkara ini daripada berlaku.⁴⁶

Kesimpulan

Dalam tahun 1960-an jelas terdapat dilema dalam pembentukan polisi luar Britain mengenai penempatan tentera di Asia Tenggara. Sebahagian dari pembuat polisi Britain ingin mengekalkan kedudukan dan pengaruh yang sedia ada di Asia Tenggara, manakala sebahagian lagi ingin mengurangkan komitmen yang ditanggung oleh Britain. Di samping itu faktor ekonomi turut memainkan peranan dalam menentukan kedudukan ketenteraan Britain di rantau ini. Perbelanjaan yang besar diperlukan bagi membiayai komitmen ketenteraan namun Asia Tenggara memberikan pulangan dari segi ekonomi yang semakin berkurang kepada Britain.

Pembentukan Malaysia memberikan satu usaha yang terbaik kepada Britain dalam dilema mengenai komitmen ketenteraan di rantau ini. Melalui pembentukan Malaysia, pertahanan dalam negara bekas koloni Britain yang menyertai Malaysia akan dipikul oleh Malaysia. Hal yang demikian ini membolehkan penjimatan yang besar dapat dilakukan oleh Britain. Melalui rundingan dengan pemimpin Malaysia, kedudukan serta pengaruh Britain di Asia Tenggara tidak berkurang kerana Britain masih boleh menggunakan pangkalan tenteranya di Malaysia tanpa sebarang sekatan seperti

⁴³ Sanders, *Losing an Empire*, ms. 115.

⁴⁴ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, ms. 422.

⁴⁵ PREM 13/215: Patrick Dean to Sir Paul Gore-Booth 10/6/1965, Public Record Office, quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 37.

⁴⁶ Foreign Office 371/184509: Michael Palliser to Sir Bernard Burrows, "The Defence Review-Anglo-American Co-operation", 5/5/1965 Public Record Office, quoted in P.L. Pharm, *Ending 'East of Suez'*, ms. 37.

sebelum pembentukan Malaysia. Konfrontasi yang dilancarkan oleh Sukarno bagi menentang pembentukan Malaysia juga gagal melemahkan Britain dan Malaysia. Britain berjaya menyatukan Australia, New Zealand dan Amerika Syarikat bagi menyokong pembentukan Malaysia seterusnya mengekang Konfrontasi dari Indonesia.

Menjelang pertengahan 1960-an, kedudukan dan hala tuju ketenteraan Britain di Asia Tenggara semakin jelas iaitu Britain memilih untuk berundur dari rantau ini menjelang awal tahun 1970an. Keputusan ini diambil terutamanya selepas Konfrontasi berakhir, serta kepentingan ekonomi yang semakin berkurangan di rantau ini. Kedudukan Britain yang semakin rapat dengan negara-negara Eropah turut memberikan pengaruh yang besar dalam keputusan ini.

Rujukan

- Aldous, Richard, and Lee, Sabine (eds) (1999), *Harold Macmillan Aspects of a Political Life*, London: Macmillan Press Ltd.
- Bloodworth, Dennis, (1986), *The Tiger and the Trojan Horse*, Singapore: Times Books International.
- Catterall, Peter, (2011), *The Macmillan Diaries, Prime Minister and After, 1957-66*, London: Macmillan.
- Darby, Phillip, (1973), *British Defence Policy East of Suez 1947-1968*, London: Oxford University Press.
- Horne, Alistair, (1989), *Macmillan 1957-1986 Volume II of the Official Biography*, London: Macmillan.
- Macmillan, Harold, (1973), *At The End of the Day 1961-1963*, London: Macmillan
- Pharm, P.L., (2010), *Ending 'East of Suez'*, Oxford: Oxford University Press.
- Sanders, David, (1990), *Losing An Empire, Finding A Role : An Introduction To British Foreign Policy Since 1945*, London: Macmillan.
- Simpson, Bradley R., (2008), *Economist with Guns, Authoritarian Development and U.S. - Indonesian Relations, 1960-1968*, Stanford: Stanford University Press.
- Subritzky, John, (2000), *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961-5*, London: Macmillan Press Ltd.
- Wilson, Harold, (1971), *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, London: Weidenfeld and Nicholson.