

## Kegagalan *Southeast Asia Treaty Organisation* (SEATO) di Asia Tenggara, 1954-1977

### *Failure of the Southeast Asia Treaty Organisation (SEATO) in Southeast Asia, 1954-1977*

SAH-HADIYATAN ISMAIL & KU BOON DAR\*

*Pusat Pengajian Pendidikan Jarak Jauh,  
Universiti Sains Malaysia, 11800 Pulau Pinang, Malaysia*

Corresponding author: [kubd@usm.my](mailto:kubd@usm.my)

Received: 04 April 2025      Accepted: 21 July 2025

#### Abstrak

Makalah ini meneliti kegagalan *Southeast Asia Treaty Organisation* (SEATO) sebagai sebuah pakatan keselamatan serantau yang ditubuhkan pada tahun 1954 dengan tujuan membendung penyebaran pengaruh komunisme di AT. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritikal faktor-faktor yang menyumbang kepada ketidakberkesanan SEATO, termasuk kelemahan struktur organisasinya, ketidakseimbangan komposisi keanggotaan, dan kegagalan perikatan ini menyesuaikan pendekatan ketenteraannya dengan realiti politik, sosial, dan budaya di rantau pascakolonial AT. Secara khusus, makalah ini meneliti bagaimana struktur SEATO yang longgar, ketiadaan mekanisme pertahanan kolektif seperti yang terdapat dalam pakatan keselamatan lain, dan dominan pengaruh AS dalam perikatan tersebut telah menjejaskan keberkesanan serta penerimaan SEATO dalam kalangan negara Asia. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan kaedah analisis kandungan, berasaskan sumber sekunder yang melibatkan penulisan sarjana dalam bidang sejarah dan hubungan antarabangsa. Fokus utama diberikan kepada aspek keanggotaan, struktur organisasi, peranan negara-negara bukan anggota seperti Indonesia dan India, serta reaksi negara-negara anggota terhadap konflik di Indochina. Dapatan kajian menunjukkan bahawa SEATO gagal membentuk identiti serantau yang mantap kerana tidak mendapat sokongan meluas daripada negara-negara utama Asia yang lebih memilih dasar berkecuali. Perikatan ini terlalu bergantung kepada AS dan tidak memiliki keupayaan ketenteraan kolektif yang berkesan, menjadikannya lemah dari segi pelaksanaan strategi keselamatan serantau. Tambahan pula, ketidakseimbangan antara matlamat geopolitik kuasa-kuasa besar dengan aspirasi negara-negara baharu merdeka menimbulkan ketegangan yang menghakis legitimasi SEATO. Dapatan kajian ini memperlihatkan bahawa sebarang percubaan untuk meniru secara langsung model pakatan keselamatan seperti *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) ke dalam konteks AT tanpa mengambil kira faktor sejarah penjajahan, sensitiviti kedaulatan, dan dinamika dalaman serantau adalah terdedah kepada kegagalan. Justeru, kajian ini menyumbang kepada perbincangan ilmiah mengenai geopolitik semasa era Perang Dingin dan memberikan iktibar penting tentang keperluan menyesuaikan strategi keselamatan antarabangsa mengikut konteks lokal dan serantau. Hasil analisis ini memperkukuh pemahaman tentang batasan pendekatan blok Barat dalam membentuk pakatan pertahanan yang inklusif dan berkesan di AT.

Kata kunci: SEATO; NATO; Komunisme; Amerika Syarikat; Asia Tenggara

*Abstract*

*This article investigates the failure of the Southeast Asia Treaty Organisation (SEATO), a regional security alliance established in 1954 with the principal objective of containing the spread of communism in Southeast Asia. The study aims to critically assess the key factors contributing to SEATO's ineffectiveness, focusing on its weak institutional design, unbalanced membership composition, and inability to align its strategic and military framework with the political, social, and cultural realities of the postcolonial Southeast Asian context. Particular emphasis is placed on SEATO's lack of a binding collective defence mechanism, unlike NATO's Article 5 and the alliance's overreliance on the United States (US), which ultimately undermined its legitimacy and credibility among regional actors. This study adopts a qualitative methodology grounded in content analysis of secondary literature in history and international relations. It also considers the strategic positions of key non-member states such as Indonesia and India and examines SEATO's role during the Indochina conflict. The findings reveal that SEATO failed to foster a cohesive regional identity and secure broad-based support from major Asian powers that favoured non-alignment. Its structural dependency on Western leadership, absence of collective regional commitment, and lack of operational capacity rendered the alliance ineffective as a long-term security mechanism. Furthermore, the disconnect between the geopolitical aims of Western powers and the sovereignty concerns of newly decolonised Asian nations contributed to the alliance's declining relevance and eventual dissolution. The study concludes that attempts to transplant Western-style security models like North Atlantic Treaty Organisation (NATO) into Southeast Asia without adapting to the region's historical, political, and cultural complexities are inherently limited. This research contributes to the broader scholarly discourse on Cold War geopolitics and underscores the necessity of developing context-sensitive and locally grounded approaches to regional security cooperation.*

*Keywords: SEATO; NATO; Communisme; United States; Southeast Asia*

## **Pengenalan**

Peningkatan pengaruh komunisme di Asia Tenggara (AT) selepas Perang Dunia Kedua (1939-1945) telah menimbulkan kebimbangan serius dalam kalangan kuasa-kuasa Barat, khususnya Amerika Syarikat (AS). Peristiwa kejatuhan Republik China kepada Parti Komunis pada tahun 1949, diikuti oleh Perang Korea (1950–1953), memberi isyarat kepada AS bahawa Asia sedang menjadi medan utama baharu dalam percaturan ideologi Perang Dingin.<sup>1</sup> Pada masa yang sama, kebangkitan gerakan nasionalis dan pembebasan bersenjata di Indochina yang dipelopori oleh Viet Minh turut membimbangkan kuasa-kuasa kolonial Barat, khususnya Perancis yang ketika itu sedang bergelut mempertahankan pengaruhnya di rantau tersebut. Kebimbangan ini akhirnya mendorong AS menggubal dasar luar yang menekankan strategi pembundungan komunisme melalui Teori Domino, iaitu andaian bahawa kejatuhan sebuah negara kepada pengaruh komunis akan mencetuskan gelombang kejatuhan serupa dalam kalangan negara jiran.<sup>2</sup>

Berlandaskan kebimbangan ini, AS mengambil inisiatif menubuhkan sebuah pakatan keselamatan serantau di AT bagi menyekat perluasan pengaruh komunis. Maka, pada 8 September 1954, *Southeast Asia Treaty Organisation* (SEATO) ditubuhkan melalui Perjanjian Manila.<sup>3</sup> Meskipun perikatan ini sering dipromosikan sebagai padanan kepada *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) yang telah ditubuhkan lebih awal di Eropah pada tahun 1949, SEATO sejak awal tidak membentuk struktur ketenteraan bersepadu seperti NATO. Sebaliknya, ia lebih berperanan sebagai instrumen politik dan diplomatik untuk menunjukkan komitmen kuasa-kuasa Barat terhadap negara-negara anti-komunis di AT.<sup>4</sup>

Namun, berbeza dengan NATO yang berjaya membina sistem keselamatan kolektif yang mantap dan kekal relevan sehingga hari ini, SEATO mengalami kegagalan untuk berfungsi secara berkesan sebagai sebuah perikatan ketenteraan. Sepanjang hampir dua dekad kewujudannya, SEATO sering berhadapan dengan kelemahan struktur dalaman, ketiadaan komitmen ketenteraan bersama yang mengikat, serta kekurangan sokongan daripada negara-negara utama Asia seperti Indonesia dan India. Ketidakupayaan SEATO untuk menghalang kejatuhan selatan Vietnam ke tangan kuasa komunis pada tahun 1975 menjadi simbol kegagalan menyeluruh misi dan strategi perikatan ini. SEATO akhirnya dibubarkan secara rasmi pada tahun 1977, menandakan berakhirnya satu percubaan pakatan keselamatan trans-Pasifik yang tidak serasi dengan landskap politik dan budaya rantau ini.

Makalah ini tidak bertujuan untuk membandingkan secara langsung SEATO dengan NATO, tetapi menumpukan kepada faktor-faktor yang menyumbang kepada kegagalan SEATO dalam membina kerangka keselamatan serantau yang kukuh serta sejajar dengan realiti politik dan budaya AT. Antara isu utama yang dianalisis termasuk keanggotaan SEATO yang tidak inklusif, kelemahan struktur organisasinya, serta ketiadaan mekanisme tindak balas automatik seperti Artikel 5 dalam NATO. Di samping itu, turut dikupas ialah jurang kepentingan antara kuasa-kuasa besar Barat dengan negara-negara baharu merdeka di AT yang lebih cenderung kepada dasar berkecuali dan tidak mahu terikat dalam blok politik tertentu. Selain itu, makalah ini meneliti bagaimana negara-negara bukan anggota seperti Indonesia, India, dan Kemboja memainkan peranan penting dalam mencabar legitimasi SEATO sebagai pakatan yang sering dianggap sebagai lanjutan kepada pengaruh dan kepentingan imperialis kuasa Barat.

Dengan menganalisis aspek-aspek tersebut, makalah ini berusaha membuktikan bahawa kegagalan SEATO bukan sekadar berpunca daripada kelemahan ketenteraan atau teknikal, tetapi juga daripada kegagalan memahami serta menyesuaikan pendekatan geopolitik Barat dengan konteks sejarah, budaya, dan sensitiviti pascakolonial negara-negara AT. Justeru, SEATO menjadi satu contoh klasik kegagalan strategi luar AS yang cuba menyalin model pakatan pertahanan Barat ke dalam sebuah rantau yang berbeza secara asasnya dari segi keperluan, dinamika politik, dan identiti serantau.

### **Kelahiran SEATO dan Strategi Membendung Komunisme**

Pada tahun 1949, parti KMT (Kuomintang) yang dipimpin oleh Chiang Kai-shek (1887–1975) telah dikalahkan oleh Parti Komunis China yang diketuai oleh Mao Zedong (1893–1976) selepas satu perang saudara yang berlarutan. Kejatuhan KMT menandakan satu perubahan geopolitik yang besar, kerana kemunculan Republik Rakyat China sebagai sebuah negara besar dengan populasi yang tinggi telah meluaskan pengaruh komunis secara ketara di peringkat global.

Pentadbiran Dwight D. Eisenhower, Presiden AS mewarisi konflik Perang Korea (1950-1953) daripada pentadbiran sebelumnya yang diterajui oleh Presiden Harry S. Truman (1945–1953). Dalam konflik ini, Korea Utara, dengan sokongan Kesatuan Soviet serta bantuan ketenteraan langsung dari China, telah melancarkan serangan untuk menakluki keseluruhan Semenanjung Korea. Dalam usaha untuk menyekat kemaraan tersebut, beribu-ribu anggota tentera AS telah terkorban dalam pertempuran menentang tentera Korea Utara dan sekutunya, tentera China.

Selain konflik di Semenanjung Korea, tentera China turut melancarkan beberapa serangan udara ke atas Pulau Quemoy dan Matsu, iaitu wilayah yang dikuasai oleh KMT di bawah pemerintahan Republik China (Taiwan). Tindakan provokatif ini bertujuan untuk menggugat kestabilan wilayah, mencabar kedudukan KMT, dan pada masa yang sama menguji sejauh mana komitmen AS dalam mempertahankan Taiwan daripada ancaman komunisme.<sup>5</sup>

Sementara itu, kuasa Perancis semakin kehilangan cengkaman dalam usaha mengekang kebangkitan komunis di wilayah jajahannya di Indochina, terutamanya menjelang awal dekad 1950-an. Gerakan komunis yang pada mulanya berjuang menentang penjajahan Perancis telah berubah menjadi satu bentuk perjuangan bersenjata yang lebih terancang, apabila mereka melancarkan pemberontakan terhadap negara Vietnam. Kerajaan tersebut pada ketika itu disokong secara aktif oleh AS sebagai sebahagian daripada strategi membendung pengaruh komunisme di AT. Perkembangan ini bukan sahaja mencerminkan kegagalan dasar penjajahan Perancis, malah menandakan permulaan kepada campur tangan kuasa-kuasa besar dalam konflik serantau yang akhirnya mencetuskan Perang Vietnam.

Keadaan ini memperlihatkan bagaimana kebimbangan geopolitik terhadap penyebaran komunisme bukan sahaja dibentuk oleh realiti tempatan, tetapi turut digerakkan oleh naratif strategik yang dicipta oleh kuasa besar seperti AS untuk mewajarkan campur tangan politik dan ketenteraan di rantau ini melalui Teori Domino.<sup>6</sup> Keadaan bergolak ini menggambarkan seolah-olah kejatuhan sebuah negara kepada komunisme akan mencetuskan reaksi berantai yang menular ke negara-negara jirannya, satu senario yang pada waktu itu dianggap hampir mustahil dielakkan oleh AS dan sekutu Baratnya.

Susulan daripada perkembangan ini, pentadbiran AS mula merangka keperluan untuk menubuhkan sebuah pakatan ketenteraan serantau di Asia yang berperanan seumpama NATO di Eropah. Jika NATO terbukti berkesan dalam melindungi Eropah Barat daripada ancaman komunisme, maka sebuah blok pertahanan kolektif yang serupa dilihat sebagai keperluan strategik bagi AT, khususnya untuk mempertahankan negara-negara bekas jajahan daripada jatuh ke dalam pengaruh komunis. Pembentukan pakatan sedemikian dianggap sebagai langkah pencegahan awal untuk mengekang penyebaran ideologi komunis di AT serta memperkukuh kedudukan geopolitik kuasa-kuasa Barat di rantau berkenaan. Pada waktu itu, Jabatan Negara AS telah mula merancang pembentukan suatu bentuk perikatan keselamatan dengan negara-negara AT sebagai sebahagian daripada strategi membendung komunisme. Namun demikian, kejatuhan Dien Bien Phu pada tahun 1954 kepada pasukan Viet Minh telah mempercepatkan proses penubuhan pakatan tersebut. Sejak pendudukan Jepun di Indochina pada tahun 1942, rantau ini tidak pernah mencapai kestabilan sepenuhnya; konflik bersenjata dan ketidakstabilan politik berterusan telah menambah kerumitan, khususnya selepas pengunduran tentera Jepun pada tahun 1945.

Kekosongan kuasa yang berlaku ekoran pengunduran tentera Jepun pada tahun 1945 telah membuka ruang kepada gerakan revolusioner tempatan untuk bangkit menuntut kemerdekaan. Sebahagian besar daripada gerakan ini telah mula terbentuk semasa pendudukan Jepun, dan seterusnya dimantapkan oleh sentimen nasionalisme yang menolak penjajahan Barat. Pada masa yang sama, Perancis yang sebelum ini merupakan kuasa penjajah utama di Indochina menghadapi kesukaran besar untuk mengembalikan kekuasaan empayarnya, terutamanya selepas mengalami kekalahan kepada Nazi Jerman dalam Perang Dunia Kedua. Keupayaan Perancis untuk mengekalkan pengaruhnya di AT semakin terjejas oleh kelemahan ekonomi dan ketenteraan pascaperang, sekali gus membuka ruang yang lebih luas kepada kebangkitan gerakan anti-kolonial dan kuasa-kuasa baharu seperti AS. Pendudukan Nazi ke atas Perancis bukan sahaja melemahkan ekonomi negara itu tetapi turut mencalar legitimasi hegemoni kolonial Perancis di luar negara. Empayar Perancis juga berdepan tekanan daripada pelbagai penjuru, termasuk kebangkitan gerakan kemerdekaan di Algeria dan wilayah Sub-Sahara di Afrika. Menurut Stovall (2003), Perancis mempunyai justifikasi yang kukuh sekiranya mereka berundur dari Indochina dan memberi tumpuan kepada krisis yang lebih mendesak dan dekat dengan tanah air mereka seperti konflik di Algeria.<sup>7</sup>

Namun begitu, Perancis tetap menunjukkan komitmen untuk mengembalikan hegemoni penjajahannya di Indochina, meskipun berdepan dengan cabaran dalaman dan luaran yang semakin memuncak. Keazaman ini akhirnya mencetuskan perang gerila yang sarat dengan pertikaian berteraskan isu-isu kolonialisme, yang semakin mendapat perhatian dalam wacana politik tempatan dan antarabangsa. Dalam konteks ini, golongan elit politik Vietnam yang berpihak kepada Perancis mula dilabel sebagai tali barut penjajah, sekali gus menghakis kredibiliti dan keupayaan mereka untuk bersaing dengan pengaruh kepimpinan gerakan komunis yang diterajui oleh Ho Chi Minh (1890–1969). Strategi pembunuhan karakter terhadap tokoh-tokoh pro-Perancis bukan sahaja melemahkan struktur kepimpinan yang sedia ada, malah memberikan kelebihan moral dan politik yang signifikan kepada gerakan pembebasan nasional.

Tindakan Perancis yang berterusan untuk mengekalkan pengaruh penjajah di Indochina bukan sahaja tidak membantu AS, malah dilihat mencanggahi matlamat strategik AS yang berusaha menjarakkan pakatan Barat daripada tuduhan sebagai kuasa neo-kolonial. Hal ini penting kerana penubuhan SEATO didasarkan pada premis untuk membendung pengaruh komunisme, bukannya memperkukuh dominasi penjajahan dalam bentuk baharu. Justeru, keterlibatan berterusan Perancis dalam konflik Indochina telah menjadi liabiliti kepada usaha AS untuk membina legitimasi moral bagi pakatan tersebut di mata negara-negara membangun, khususnya dalam kalangan negara Asia yang baru merdeka.

Akhirnya, konflik yang berpanjangan dan penuh pertumpahan darah itu melemahkan kedudukan Perancis secara signifikan. Kekalahan dalam Pertempuran Dien Bien Phu pada tahun 1954 bukan sahaja menamatkan aspirasi Perancis untuk mengekalkan penjajahan di Indochina, malah menjadi simbol kejatuhan empayar penjajah lama di hadapan gelombang gerakan pembebasan nasional yang semakin tersusun dan mendapat sokongan akar umbi. Peristiwa ini turut menandakan peralihan kuasa dalam geopolitik AT, daripada era penjajahan Eropah kepada pengaruh kuasa-kuasa besar baharu dalam konteks Perang Dingin.<sup>8</sup>

John Foster Dulles, Setiausaha Negara AS, telah mula bersiap siaga dengan merangka langkah-langkah susulan terhadap kemungkinan kekalahan Perancis di Indochina. Beberapa pendekatan telah dipertimbangkan oleh AS, termasuk kemungkinan campur tangan secara langsung dalam konflik tersebut melalui penyertaan ketenteraan. Namun demikian, Dwight D. Eisenhower pada peringkat awal masih bertegas untuk tidak melibatkan AS secara unilateral, melainkan sekiranya terdapat sokongan padu daripada negara-negara sekutunya, khususnya Britain dan negara Komanwel. Pendekatan ini selari dengan dasar luar beliau yang dikenali sebagai 'New Look', yang menekankan penggunaan senjata nuklear sebagai alat cegah rintang (*deterrence*) dan pengurangan penglibatan tentera darat dalam konflik tempatan atau perang gerila. Strategi ini bertujuan untuk mengurangkan perbelanjaan ketenteraan dan menyusun semula keutamaan pertahanan Amerika dalam era pasca-Perang Dunia Kedua.<sup>9</sup>

Namun begitu, realiti di medan tempur menunjukkan bahawa hanya tentera AS yang mempunyai kapasiti mencukupi untuk menyelamatkan Perancis daripada kekalahan menyeluruh di Dien Bien Phu. Keadaan ini menimbulkan dilema besar kepada kepimpinan AS, antara keperluan untuk mengelakkan keruntuhan domino di AT, dan risiko terjebak dalam satu lagi konflik bersenjata yang tidak menentu hasilnya.<sup>10</sup>

Memandangkan penyelesaian melalui kaedah ketenteraan secara langsung tidak mendapat sokongan antarabangsa dan ditolak oleh sekutu-sekutu utama AS. Lalu John Foster Dulles, mula meneroka pendekatan alternatif bagi membendung pengaruh komunisme di AT. Dalam konteks ini, beliau menilai perlunya satu bentuk kerjasama keselamatan serantau yang dapat menampung kekosongan strategik berikutan kelemahan Perancis dan kebangkitan gerakan revolusioner di Indochina. Hasil daripada pertimbangan strategik tersebut, lahirlah cadangan untuk menubuhkan satu

pakatan keselamatan serantau yang kemudiannya dikenali sebagai SEATO.

Kejatuhan Dien Bien Phu pada tahun 1954 dan pelaksanaan Konferens Geneva yang menyusul selepasnya telah meningkatkan tekanan terhadap John Foster Dulles, untuk merangka satu tindak balas strategik terhadap krisis yang sedang melanda Indochina. Namun demikian, hasil rundingan Konferens Geneva yang dimeterai melalui *Geneva Accords* telah mengehadkan ruang tindakan SEATO, khususnya melalui ketetapan bahawa Negeri-Negeri Bersekutu (*Associated States*) iaitu Vietnam, Laos dan Kemboja yang terbentuk daripada bekas tanah jajahan Perancis, tidak dibenarkan menyertai mana-mana pakatan ketenteraan. Ketetapan ini memberikan implikasi besar terhadap dasar luar AS kerana ia secara langsung menyekat keupayaan SEATO untuk melaksanakan campur tangan ketenteraan di kawasan yang menjadi pusat konflik ideologi antara blok Barat dan blok komunis. Justeru, meskipun SEATO ditubuhkan sebagai alat geopolitik untuk membendung perluasan pengaruh komunisme di AT, sekatan perundangan yang termaktub dalam *Geneva Accords* telah mengehadkan keberkesanan serta menghakis legitimasi operasinya di rantau tersebut. Seperti yang dinyatakan oleh David L. Anderson, situasi ini menjadikan SEATO lebih bersifat simbolik dan diplomatik berbanding sebagai satu perikatan pertahanan kolektif yang benar-benar berkesan dalam menghadapi ancaman sebenar.<sup>11</sup>

Sesungguhnya, maruah Perancis tercalar dengan termeterainya *Geneva Accords*, apabila negara tersebut terpaksa menyerahkan kemerdekaan kepada jajahan-jajahannya di Indochina berdasarkan syarat-syarat yang sebahagiannya ditentukan oleh pihak komunis. Kekalahan diplomatik yang memalukan ini memperlihatkan kemerosotan pengaruh Perancis di rantau AT serta menuntut satu tindak balas segera bagi memulihkan imej dan kedudukannya sebagai kuasa kolonial yang berwibawa. Sehubungan itu, Dwight D. Eisenhower berpandangan bahawa kekalahan Perancis perlu ditangani dengan segera dalam konteks geopolitik serantau, kerana wujud kebimbangan dalam kalangan pembuat dasar AS bahawa situasi ini akan mencetuskan kesan berantai seperti yang diramalkan dalam *Teori Domino*. Menurut tafsiran pentadbiran Eisenhower, kejatuhan satu negara kepada pengaruh komunisme berpotensi untuk menggugat kestabilan seluruh AT, lantas memerlukan satu pendekatan baharu yang lebih aktif bagi membendung penyebaran ideologi tersebut.<sup>12</sup>

Dalam konteks ini, Dwight D. Eisenhower menilai bahawa kekalahan Perancis tidak boleh dibiarkan berlarutan tanpa tindak balas strategik daripada blok Barat. Pentadbiran AS bimbang bahawa situasi ini akan mempercepatkan penyebaran ideologi komunis ke seluruh AT, seiring dengan ramalan Teori Domino yang menjadi doktrin utama dasar luar AS pada era Perang Dingin. Justeru, langkah segera perlu diambil bukan sahaja untuk menampung kegagalan Perancis, tetapi juga bagi memperkukuh kubu pertahanan ideologi anti-komunis di rantau yang sedang bergolak tersebut.<sup>13</sup>

Penubuhan SEATO bukan sahaja bertujuan untuk menghalang penyebaran ideologi komunisme, tetapi juga sebagai simbol komitmen kuasa-kuasa Barat terhadap kestabilan politik negara-negara pascakolonial di AT. Pakatan ini turut dilihat sebagai instrumen geopolitik untuk mengukuhkan pengaruh AS di rantau yang kian strategik dalam percaturan Perang Dingin. Dengan itu, SEATO ditubuhkan secara rasmi pada 8 September 1954 melalui Perjanjian Manila, yang dianggotai oleh lapan negara: AS, Britain, Perancis, Australia, New Zealand, Pakistan, Thailand dan Filipina.<sup>14</sup> SEATO dilihat hanya menjadi kenyataan pada 8 September 1954 selepas kejatuhan Dien Bien Phu dan Perjanjian Damai di Geneva mengenai Indochina.<sup>15</sup>

Hakikatnya, SEATO merupakan hasil inisiatif dan usaha diplomatik John Foster Dulles, kerana Dwight D. Eisenhower tidak memberikan respons yang ketara terhadap perkembangan situasi di Indochina pada ketika itu. Idea untuk sebuah perikatan bagi melindungi negara-negara yang belum jatuh ke tangan komunis pertama kali dinyatakan oleh Jacob Javits perwakilan dari New York yang juga seorang ahli dalam Jawatan kuasa Hal Ehuwal Luar Dewan Perwakilan dalam pertengahan tahun 1950. Menjelang September 1950, John Foster Dulles juga secara terbuka bercakap mengenai

perikatan pertahanan di AT.

Lalu Dulles mengambil inisiatif menjayakan sebuah persidangan penting di Manila, Filipina, bagi merangka pembentukan perikatan tersebut. Setelah beberapa minggu rundingan dan perdebatan antara negara-negara yang terlibat, Dulles akhirnya berjaya merealisasikan penubuhan SEATO. Lantaran itu, perikatan ini juga dikenali sebagai Perjanjian Manila (Manila Pact). Secara rasminya, ia terbentuk hanya dua bulan selepas AS secara rasmi menyatakan bahawa ia tidak terikat dengan ketetapan yang terkandung dalam Geneva Accords. Kenyataan tersebut memberikan ruang kepada AS untuk merangka dasar keselamatan serantau yang bebas daripada kekangan perjanjian Geneva, khususnya dalam konteks membendung pengaruh komunis di AT.<sup>16</sup>

Walaupun SEATO berdasarkan model NATO namun ia kekurangan komitmen yang mengikat penggunaan ketenteraan kerana ahli perjanjian bersetuju untuk berunding antara satu sama lain apabila berlaku keganasan.<sup>17</sup> Lantaran itu, ada sarjana melihat SEATO sebagai satu alat bagi tiga kuasa besar AS, Britain dan Perancis yang bertekad untuk menyokong dan melindungi beberapa negara kecil di AT iaitu Thailand, Filipina, Pakistan, Vietnam, Laos, dan Kemboja dalam menentang pengaruh Komunis China dan Soviet Union.<sup>18</sup> Selaras dengan Perjanjian Geneva, Kemboja, Laos dan Vietnam dikelaskan sebagai wilayah yang dilindungi oleh perjanjian ('protocol states') tidak boleh menjadi ahli perjanjian SEATO.<sup>19</sup>

Dalam kerangka dasar pembendungan (containment) semasa era Perang Dingin, AS melihat SEATO bukan sahaja sebagai pakatan pertahanan semata-mata, tetapi juga sebagai alat strategik untuk memperluas kehadiran dan akses ketenteraan di rantau yang dianggap penting bagi kestabilan geopolitik global.<sup>20</sup> Selain itu, SEATO turut berperanan sebagai instrumen perang psikologi. Ia berfungsi untuk memberikan keyakinan kepada sekutu-sekutu AS di rantau Asia bahawa mereka tidak bersendirian dalam menghadapi ancaman komunisme. Melalui kehadiran simbolik dan strategik SEATO, AS berusaha mengukuhkan moral serta komitmen politik negara-negara sekutu, sambil menghantar mesej kepada blok komunis bahawa AT berada di bawah perlindungan kuasa Barat.<sup>21</sup> Dengan demikian, SEATO berperanan melampaui peranan ketenteraan konvensional, dan menjadi sebahagian daripada strategi besar AS dalam perang ideologi dan geopolitik menentang komunisme di rantau Asia.<sup>22</sup>

Selain AS dan Perancis, Britain merupakan kuasa Barat utama yang memainkan peranan penting dalam penubuhan SEATO semakin sibuk dengan hal ehwal di Eropah dan telah mengurangkan tanggung jawab mereka di AT.<sup>23</sup> Tujuan utama Britain menyertai SEATO adalah bagi mempertahankan kepentingan ekonomi mereka, akses kepada bahan mentah, laluan perdagangan ke arah pasaran dan dari sumber serta laluan kepada dan daripada Australia dan New Zealand.<sup>24</sup> Britain juga memandang Perjanjian SEATO sebagai salah satu cara mengelakkan komitmen yang lebih besar bagi Britain dengan cara pencegahan oleh AS.<sup>25</sup>

Isu dalam mengekang perkembangan komunis di Asia terus memberikan kebimbangan pentadbiran Dwight D. Eisenhower. Dalam bulan Ogos 1954, Majlis Keselamatan Negara AS merumuskan perjanjian Geneva mengenai Indochina sebagai satu malapetaka dan ianya juga "*completed a major forward stride of Communism which may lead to the loss of Southeast Asia*".<sup>26</sup> Dalam rundingan Perjanjian Geneva, Perancis cuba menjaga air muka dengan bersetuju kepada pilihanraya yang dijadualkan dalam tahun 1956 yang mereka sendiri telah tahu pilihanraya itu pasti akan dimenangi oleh puak komunis pimpinan Ho Chi Minh. John Foster Dulles bertekad untuk menyelamatkan sekurang-kurangnya sebahagian daripada wilayah Indochina daripada jatuh ke tangan komunis. Beliau telah memujuk Dwight D. Eisenhower agar menerima cadangan *National Security Council* (NSC) untuk menyalurkan bantuan ketenteraan, ekonomi, dan politik kepada negara Vietnam yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ngo Dinh Diem.<sup>27</sup> Dengan pelaksanaan bantuan ketenteraan secara langsung kepada Vietnam Selatan, AS secara efektif telah mengambil alih peranan yang

sebelum ini dimainkan oleh Perancis sebagai kuasa pelindung di Indochina. Langkah ini menandakan permulaan keterlibatan langsung Amerika dalam konflik Vietnam, yang kemungkinan berkembang menjadi komitmen ketenteraan berskala besar.<sup>28</sup> Natijahnya, menurut George Modelski, Perancis dengan pantas hilang minat terhadap SEATO tidak lama selepas tahun 1954 dan sumbangannya dalam ketenteraan adalah kecil dan sekadar perlu sahaja.<sup>29</sup>

Sementara itu, sebelum tahun 1954, Britain selaku sekutu utama AS menolak strategi yang dikenali sebagai “serangan besar-besaran” terhadap China. Pihak British bimbang bahawa sebarang tindakan ketenteraan berskala besar oleh AS berpotensi mencetuskan perang dunia baharu, khususnya sekiranya senjata nuklear digunakan terhadap tanah besar China. Kebimbangan ini turut dizahirkan dalam Mesyuarat ANZAM (*Australia, New Zealand and Malayan Area*) yang diadakan di Singapura pada Disember 1954. Dalam mesyuarat tersebut, para perwakilan mengakui bahawa terdapat kemungkinan besar AS akan menggunakan senjata nuklear sekiranya melancarkan serangan terhadap China. Pada tahun 1955, ancaman terhadap keselamatan Persekutuan Tanah Melayu (PTM) sekali lagi menjadi perhatian dalam kerangka penilaian ANZAM, khususnya dalam konteks potensi konflik bersenjata antara AS dan China. Sebagai respons terhadap senario ini, Britain mendesak agar sebuah pasukan pertahanan gabungan ditubuhkan, yang kemudiannya dikenali sebagai *Commonwealth Strategic Reserve* (CSR). Pasukan ini melibatkan penyertaan Australia sebagai penyelaras utama pertahanan Komanwel di kawasan PTM, dan menekankan pentingnya kerjasama strategik dengan AS bagi menjamin keberkesanan rancangan pertahanan serantau. Britain berharap bahawa pembentukan CSR bukan sahaja dapat memperkukuh pertahanan PTM daripada sebarang kemungkinan pencerobohan, tetapi juga berfungsi sebagai pemangkin untuk menarik minat serta komitmen AS dalam usaha kolektif mempertahankan wilayah AT daripada ancaman komunisme.<sup>30</sup>

Menjelang Januari 1955, Laksamana Arthur Radford, selaku Pengerusi Joint Chiefs of Staff AS, telah menyakinkan Laksamana Charles Lambe, yang ketika itu memegang jawatan Commander-in-Chief of the British Far Eastern Fleet, bahawa sekiranya tercetus perang global, serangan udara oleh pihak AS hanya akan membawa ancaman yang minimum terhadap PTM.<sup>31</sup> Keyakinan ini disuarakan dalam konteks perancangan strategik bersama antara kuasa Barat bagi memastikan keselamatan wilayah-wilayah strategik di AT, termasuk PTM, tetap terpelihara dalam sebarang kemungkinan konflik berskala besar. Dalam bulan Mac, Laksamana Radford menekankan bahawa pertahanan PTM merupakan benteng terakhir. Serangan nuklear AS akan menamatkan sebarang kemaraan komunis China ke arah PTM dan berkemungkinan besar akan meletakkan China dalam keadaan bertahan. Walau bagaimana pun, pada 14 Mac, Dwight D. Eisenhower menjelaskan PTM amat penting kepada pertahanan AT dan Australia layak mendapat bantuan dari AS. Pertahanan PTM sekali lagi dijelaskan oleh John Foster Dulles pada 15 Mac kepada Robert Menzies Perdana Menteri Australia iaitu AS percaya pertahanan di Kra adalah perlu sekiranya Thailand jatuh ke tangan komunis dan AS akan menyokong sekiranya operasi untuk menduduki Kra dianggap perlu.<sup>32</sup>

Lantaran daripada perkembangan di Indochina dan kebimbangan terhadap perluasan pengaruh komunis di AT, Britain segera mengumumkan dasar pertahanan ATnya pada bulan Mac 1955. Malcolm MacDonald, selaku Pesuruhjaya Tinggi Komanwel untuk AT (*Commissioner-General for Southeast Asia*), telah menggariskan tiga pendekatan utama dalam dasar tersebut. Pertama, Britain meletakkan keutamaan kepada penduduk serta kerajaan tempatan yang secara asasnya menolak komunisme, namun masih kurang keyakinan terhadap keupayaan untuk menanganinya secara sendiri. Kedua, Britain menyatakan sokongan terhadap penubuhan SEATO dan pada masa yang sama meneruskan pelaksanaan *Colombo Plan* serta program bantuan ekonomi kepada negara-negara yang terlibat. Ketiga, Britain menggalakkan negara-negara kuasa Colombo agar mengambil pendirian berkecuali yang bersifat positif (*benevolent neutrality*), iaitu tidak memihak secara langsung kepada mana-mana blok kuasa besar, tetapi bersikap terbuka kepada kerjasama pembangunan dan kestabilan serantau.<sup>33</sup>



Menjelang Jun 1955, AS mengakui bahawa peningkatan kegiatan subversif komunis di Singapura merupakan cerminan kepada pola kegiatan yang serupa di beberapa bahagian lain di AT. Frank G. Wisner, Timbalan Pengarah Bahagian Perancangan di Agensi Perisikan Pusat (CIA), dalam sebuah memorandum kepada Nelson Rockefeller selaku Pembantu Khas Presiden, menyatakan bahawa sejak kejatuhan Dien Bien Phu dan pelaksanaan Konferens Geneva, berlaku peningkatan ketara dalam aktiviti yang diarahkan serta diilhamkan oleh elemen komunis di Singapura dan PTM.<sup>34</sup> Britain dan AS mencapai kesepakatan bahawa kegiatan subversif komunis merupakan ancaman utama terhadap kestabilan dan keselamatan di AT. Sehubungan itu, kedua-dua negara bersetuju bahawa bentuk bantuan yang paling berkesan dalam menangani ancaman tersebut adalah melalui pendekatan dua hala, berbanding mekanisme pelbagai hala yang lebih kompleks dan perlahan. Pendekatan ini dilihat lebih fleksibel dan pragmatik dalam memenuhi keperluan strategik negara-negara yang terlibat secara langsung dengan ancaman komunisme.

### **Penolakan negara-negara AT Terhadap SEATO**

Walaupun SEATO ditubuhkan sebagai satu perikatan pertahanan untuk mengekang pengaruh komunisme di AT, sambutannya dalam kalangan negara-negara rantau tersebut adalah tidak menyeluruh. Beberapa negara utama seperti Indonesia, India, Kemboja dan PTM memilih untuk tidak menyertai pakatan ini. Keputusan ini banyak dipengaruhi oleh faktor geopolitik, sejarah penjajahan, dan aspirasi nasionalisme pascakolonial yang menolak penglibatan dalam pakatan yang diketuai oleh kuasa besar Barat, khususnya AS dan Britain.<sup>35</sup> PTM mempunyai perjanjian pertahanan dengan Britain yang antara lain memberikan kuasa kepada penyelenggaraan tentera dan pangkalan Komanwel. Meskipun berdepan dengan masalah-masalah keselamatan dalam negara, hubungan yang rapat dengan Thailand, selepas kemerdekaannya menyebabkan PTM menolak untuk menyertai SEATO.<sup>36</sup> Justeru, keengganan PTM untuk menyertai SEATO sebahagiannya kerana PTM mempunyai perjanjian pertahanan dengan British melalui *Anglo-Malayan Defence Pact* yang dimeterai ketika kemerdekaan dalam tahun 1957.<sup>37</sup> PTM juga mengekalkan hubungan yang rapat dengan negara Komanwel yang lain terutamanya Australia dan New Zealand. Dalam tahun 1960-an hubungan yang rapat ini diperkukuhkan lagi dengan janji Australia untuk menghantar pasukan tentera bagi mempertahankan Malaysia yang baru dibentuk dalam menghadapi *Konfrontasi* dengan Indonesia.<sup>38</sup> Sementara itu, Singapura pula merupakan pangkalan utama tentera British di timur Suez dan pasukan British akan digerakkan sekiranya berlaku kecemasan SEATO.

Satu isu penting yang mencerminkan hubungan kompleks antara negara bukan anggota dan SEATO ialah persoalan penggunaan pangkalan tentera British di AT, khususnya di PTM dan Singapura. Sejak tahun 1945, pegawai-pegawai British telah merancang satu bentuk dekolonisasi berperingkat yang menyatukan wilayah-wilayah di bawah pengaruhnya, bermula dengan PTM dan Singapura. Perancangan ini akhirnya dizahirkan menerusi pembentukan Malaysia pada tahun 1963 yang menyatukan PTM, Singapura, Sarawak dan Borneo Utara.<sup>39</sup>

Namun, dalam proses pembentukan Malaysia, satu isu strategik yang timbul ialah kedudukan *Anglo-Malayan Defence Agreement* (AMDA), perjanjian pertahanan antara PTM yang merdeka pada tahun 1957 dengan Britain. Perjanjian ini membenarkan penggunaan pangkalan tentera British di PTM untuk tujuan pertahanan Komanwel, tetapi secara jelas tidak membenarkan penggunaannya untuk tujuan berkaitan dengan SEATO. PTM, seperti negara-negara Asia lain, mengambil sikap berhati-hati terhadap pakatan yang diketuai AS kerana khawatir akan melibatkan negara itu dalam konflik yang bukan kepentingannya secara langsung.<sup>40</sup>

Kebimbangan ini dizahirkan secara rasmi oleh Tunku Abdul Rahman dalam satu kenyataan pada 26 Jun 1961 bahawa selepas pembentukan Malaysia, pangkalan tentera British di Singapura tidak boleh digunakan untuk tujuan SEATO dan hanya terbatas kepada pertahanan Komanwel.<sup>41</sup> Kenyataan ini menimbulkan keresahan dalam kalangan pembuat dasar di Whitehall, terutamanya dalam kalangan pegawai tentera yang melihat sekatan ini sebagai ancaman terhadap kemampuan strategik Britain dan hubungannya dengan sekutu Barat seperti AS, Australia, dan New Zealand.<sup>42</sup>

Pihak tentera British, termasuk Ketua Turus Tentera, menggesa agar status quo dikekalkan, kerana mereka percaya bahawa pangkalan di Singapura adalah penting bagi pelaksanaan komitmen pertahanan SEATO. Julian Amery, Setiausaha Negara bagi Urusan Udara di Britain (The Secretary of State for Air), turut menyatakan bahawa keupayaan untuk mengekang pengaruh komunis di AT amat bergantung kepada penggunaan bebas pangkalan tersebut oleh tentera British. Sekatan oleh kerajaan Malaysia akan merendahkan kredibiliti Britain di mata sekutu dan merosakkan kesepaduan pertahanan Barat di rantau ini.<sup>43</sup>

Namun, pendapat ini tidak dikongsi secara menyeluruh oleh semua pegawai di Whitehall. Pada masa yang sama, kerajaan British sedang mempertimbangkan pemotongan perbelanjaan ketenteraan sebagai sebahagian daripada pengunduran strategik dari kawasan Timur Suez. Pembentukan Malaysia dilihat sebagai peluang untuk mengurangkan beban ketenteraan secara berperingkat, justeru menimbulkan konflik antara keperluan strategik dan realiti fiskal. *Commonwealth Relations Office* (CRO) turut bimbang bahawa penarikan British dari AT akan menjejaskan hubungan dengan sekutu rapat seperti Australia dan New Zealand, yang bergantung kepada kehadiran ketenteraan British bagi menjamin kestabilan rantau ini.<sup>44</sup>

Sementara itu, Indonesia di bawah kepimpinan Sukarno juga menjadi pemain penting dalam politik serantau yang memberi kesan kepada kedudukan SEATO. Sukarno, yang memimpin Indonesia dengan semangat nasionalisme radikal, berpegang teguh kepada dasar berkecuali dan menolak untuk menyertai sebarang pakatan yang dilihat sebagai instrumen kuasa besar. Beliau melihat SEATO sebagai sebahagian daripada usaha imperialisme Barat, dan ini seiring dengan pendirian Indonesia yang turut mengetuai usaha menubuhkan *Gerakan Negara-Negara Berkecuali* bersama India dan Mesir.<sup>45</sup>

Persidangan Bandung pada April 1955 menjadi kemuncak kepada dasar berkecuali Sukarno, apabila beliau berjaya menghimpunkan 29 pemimpin negara Dunia Ketiga untuk menyuarakan pendirian anti-imperialis dan menolak pengaruh blok Barat dan Timur dalam urusan dalaman negara-negara yang baru merdeka. Sukarno bercita-cita untuk menjadi jurucakap Dunia Ketiga dan menyaingi pengaruh Nehru dalam gerakan dekolonisasi global. Dalam konteks ini, sikap Indonesia bukan sahaja menunjukkan penolakan terhadap SEATO, tetapi juga menggambarkan keinginan negara-negara AT untuk membentuk identiti geopolitik tersendiri yang bebas daripada kuasa besar Perang Dingin.<sup>46</sup>

Aspirasi ini turut dikongsi oleh negara-negara Asia lain yang baru merdeka, termasuk PTM. Ramai pemimpin tempatan, termasuk Tunku Abdul Rahman, berusaha membina negara berdaulat berdasarkan acuan sendiri tanpa campur tangan atau dominasi asing. Kemerdekaan politik perlu diiringi dengan kemerdekaan strategik, dan penyertaan dalam pakatan seperti SEATO dianggap bertentangan dengan matlamat tersebut.<sup>47</sup> Justeru, penolakan terhadap SEATO oleh negara-negara utama AT bukan sahaja bersifat strategik, tetapi juga merupakan cerminan kepada usaha membentuk tatanan antarabangsa yang lebih adil, berasaskan prinsip hormat kedaulatan dan bukan campur tangan.

### **Kelemahan dan Punca Kegagalan SEATO**

Salah satu punca utama yang melemahkan keberkesanan SEATO ialah keanggotaannya yang tidak mencerminkan kepelbagaian serta kekuatan sebenar rantau AT. SEATO hanya dianggotai oleh lapan

buah negara, namun daripada jumlah itu, hanya tiga negara berasal dari Asia iaitu Thailand, Filipina, dan Pakistan. Negara-negara penting lain seperti Indonesia, India, dan Kemboja memilih untuk tidak menyertai SEATO kerana dasar berkecuali dan kebimbangan terhadap dominasi kuasa besar Barat dalam pakatan tersebut.<sup>48</sup> Indonesia di bawah kepimpinan Sukarno, misalnya, lebih cenderung kepada Gerakan Negara-Negara Berkecuali (NAM) dan enggan terlibat dalam pakatan yang dianggap sebagai lanjutan pengaruh kolonial.<sup>49</sup>

Ketiadaan penyertaan negara-negara utama serantau menjejaskan tahap penerimaan dan legitimasi SEATO sebagai sebuah perikatan keselamatan kolektif yang sah. India pula, meskipun negara demokrasi yang besar, memilih untuk berdiri bebas daripada sebarang pakatan ketenteraan sebagai sebahagian daripada pendirian luar negaranya yang tidak berpihak (*non-alignment*). Keengganan negara-negara ini menyertai SEATO mencerminkan realiti politik pascakolonial yang kompleks, kerana banyak negara baharu merdeka ingin menegaskan kedaulatan mereka tanpa tunduk kepada kuasa luar.

Lebih signifikan, keanggotaan SEATO menunjukkan ketidakseimbangan dari segi geopolitik apabila negara-negara Barat seperti AS, Britain, Perancis, Australia dan New Zealand mendominasi perikatan ini, sedangkan negara-negara yang paling terkesan dengan ancaman komunisme di AT tidak mempunyai suara langsung dalam pakatan tersebut. Ini menjadikan SEATO kelihatan seperti satu struktur hegemonik yang lebih mementingkan kepentingan kuasa besar daripada keperluan sebenar keselamatan serantau. Akibatnya, SEATO gagal membentuk satu rangkaian keselamatan yang benar-benar inklusif dan berkesan dalam konteks AT.

Apatah lagi, perjanjian itu sendiri mengandungi kelemahan yang akan muncul sepanjang perikatan SEATO wujud. Piagam perikatan tidak mempunyai artikel yang menggariskan secara jelas tindakan terhadap pencerobohan ke atas negara ahli. Tidak ada Perkara 5, menyeru tindakan unilateral terhadap pencerobohan luar.<sup>50</sup> Perjanjian SEATO menghendaki setiap negara ahli melihat serangan ke atas ahli yang lain *sebagai* “*endanger[ing] its own peace and safety, and agrees that it will in that event act to meet the common danger.*”<sup>51</sup> Namun begitu seperti mana menurut David L. Anderson bahawa bagaimana setiap ahli harus bertindak bagi menghadapi ancaman bersama ini tidak dinyatakan dengan jelas dalam perjanjian dan andaian serangan balas merupakan tindakan yang harus diambil.<sup>52</sup> Hal ini tambahan pula, tiada struktur perintah tentera perikatan berpusat sebagaimana yang terdapat dalam perikatan NATO.<sup>53</sup>

Kelemahan ini berakar umbi dalam ketiadaan struktur institusi yang mantap. SEATO tidak mempunyai satu sistem komando bersepadu seperti NATO yang diketuai oleh Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), mahupun sebarang badan pelaksana ketenteraan tetap. Semua keputusan memerlukan persetujuan konsensus, dan setiap negara bebas untuk mengambil tindakan mengikut keutamaan dasar luarnya. Keadaan ini menyebabkan respons terhadap ancaman atau krisis di rantau ini menjadi lambat, tidak koordinatif, dan bergantung sepenuhnya kepada inisiatif unilateral atau dua hala antara negara anggota.

Sebagai contoh, ketika tercetusnya Perang Vietnam, SEATO tidak dapat memberikan sebarang bentuk intervensi ketenteraan secara bersama. AS akhirnya mengambil tindakan ketenteraan secara bersendirian tanpa mandat atau penyelarasan melalui SEATO. Keadaan ini menggambarkan kerapuhan komitmen bersama dan ketiadaan mekanisme praktikal dalam perikatan tersebut. Dalam konteks inilah, kelemahan struktur SEATO menjejaskan keberkesannya sebagai satu bentuk pakatan pertahanan serantau yang berfungsi.

Lebih jauh lagi, kelemahan struktur organisasi ini turut mengakibatkan SEATO gagal dalam melaksanakan aktiviti ketenteraan bersama yang konsisten. Tiada latihan ketenteraan besar-besaran secara berkala di bawah panji SEATO sepertimana yang diamalkan dalam NATO. Walaupun terdapat beberapa aktiviti seperti seminar keselamatan dan program pembangunan pendidikan, inisiatif ini

bersifat simbolik dan tidak memberi impak strategik dalam konteks ketenteraan. Hal ini menjadikan SEATO kelihatan lebih sebagai satu forum diplomatik daripada sebuah pakatan keselamatan yang sebenar.<sup>54</sup>

Bagi kebanyakan negara AT yang baru mencapai kemerdekaan, tumpuan utama adalah terhadap pembinaan negara dan menjaga kedaulatan politik masing-masing. Justeru, keterlibatan dalam pakatan ketenteraan yang dikuasai oleh bekas penjajah Barat dilihat sebagai sesuatu yang mencurigakan dan berpotensi mengancam autonomi nasional. Negara-negara seperti Indonesia dan Kemboja, yang mempunyai sejarah penjajahan yang panjang, lebih cenderung memilih dasar berkecuali demi memastikan mereka tidak terjerumus dalam persaingan kuasa besar. Presiden Sukarno secara terbuka menolak pakatan seperti SEATO dan menyokong Gerakan Negara-Negara Berkecuali, manakala Putera Norodom Sihanouk dari Kemboja menekankan pentingnya sikap berkecuali dalam mengekalkan kestabilan dalaman negaranya.<sup>55</sup>

Selain itu, SEATO turut gagal memahami dinamika budaya dan sensitiviti politik tempatan. Retorik dan dasar luar AS yang bersifat antikomunis dilihat oleh sesetengah pihak sebagai menyokong rejim autoritarian demi kepentingan strategik, dan ini menghakis sokongan popular terhadap SEATO. Tambahan pula, pendekatan satu hala yang diguna pakai oleh negara-negara Barat dalam menetapkan agenda perikatan turut mencetuskan rasa tidak puas hati dalam kalangan negara Asia. Keadaan ini berbeza dengan NATO, yang ditubuhkan dalam konteks Eropah yang mempunyai sejarah politik dan budaya yang lebih homogen serta kesatuan dalam menghadapi ancaman bersama dari blok Timur. Oleh itu, SEATO bukan sahaja gagal dalam membina kepercayaan antara anggotanya, tetapi juga tidak mampu memposisikan dirinya sebagai satu platform kerjasama serantau yang benar-benar mencerminkan aspirasi dan keperluan negara-negara AT.

SEATO gagal membina jalinan kerjasama serantau yang kukuh kerana perbezaan mendalam dari segi sejarah, budaya, dan matlamat politik antara negara anggota serta negara-negara jiran di AT. Perikatan ini diasaskan dan dikendalikan terutamanya oleh kuasa-kuasa Barat seperti AS, Britain dan Perancis, yang membawa pendekatan keselamatan berasaskan pengalaman dan kerangka geopolitik mereka di Eropah. Namun begitu, pendekatan ini tidak serasi dengan konteks AT yang sedang mengalami gelombang dekolonisasi, kebangkitan nasionalisme, dan pencarian identiti negara bangsa.<sup>56</sup>

Kewujudan perikatan seperti ANZUS (Australia, New Zealand, United States Security Treaty) yang dimeterai pada tahun 1951 telah melemahkan keperluan strategik untuk SEATO. ANZUS menjamin keselamatan Australia dan New Zealand melalui hubungan langsung dengan AS, justeru penyertaan kedua-dua negara dalam SEATO tidak membawa nilai strategik tambahan yang signifikan. Mereka lebih menumpukan komitmen keselamatan mereka kepada pakatan yang lebih kukuh dan tersusun dari segi tanggungjawab pertahanan seperti ANZUS.

Pada masa yang sama, Perancis dan Britain, dua negara anggota SEATO yang juga merupakan bekas kuasa penjajah di AT, sedang melalui fasa kelemahan ekonomi dan penurunan kuasa selepas Perang Dunia Kedua. Mereka semakin memberi tumpuan kepada proses dekolonisasi dan pemulihan domestik. Perancis khususnya, setelah mengalami kekalahan di Indochina, kehilangan kepentingan strategiknya di rantau ini dan memainkan peranan yang semakin pasif dalam SEATO. Komitmen mereka terhadap SEATO dilihat lebih kepada simbol solidariti Barat daripada keazaman strategik untuk mempertahankan AT daripada pengaruh komunisme. Britain contohnya keberatan untuk membekalkan tentera mereka bagi mempertahankan AT di saat sempadan negara mereka terancam. Dasar luar Britain di bawah Menteri Luar Anthony Eden telah menjadi 'duri dalam daging' bagi Amerika dalam konflik di AT.<sup>57</sup> Dwight D. Eisenhower tidak akan bertindak secara ketenteraan di kawasan bergolak tanpa sokongan ketenteraan British.<sup>58</sup> British pula dalam proses dekolonisasi tanah jajahan enggan memberikan sokongan di luar kawasan tanah jajahan mereka.

Keadaan ini mengakibatkan ketidakseimbangan dalam tahap komitmen antara negara anggota SEATO. Sementara AS menunjukkan komitmen lebih aktif melalui bantuan ketenteraan dan dasar luar yang proaktif, negara lain lebih berhati-hati atau bersikap sambil lewa dalam menangani cabaran serantau. Hal ini menyebabkan SEATO berfungsi sebagai platform diplomatik semata-mata tanpa keupayaan kolektif yang sebenar untuk bertindak balas terhadap krisis.

Tambahan pula, kebergantungan terhadap hubungan dua hala di luar kerangka SEATO seperti pakatan AS-Filipina atau AS-Thailand menunjukkan bahawa negara anggota lebih mempercayai mekanisme bilateral untuk menjamin keselamatan mereka.<sup>59</sup> Keadaan ini melemahkan integrasi dan fungsi kolektif SEATO, menjadikannya pakatan yang bersifat longgar dan tidak mempunyai kesatuan dalam tindakan. Sebaliknya, kejayaan NATO banyak bergantung pada tahap penyelarasan tinggi antara anggota serta integrasi struktur pertahanan dan politik yang mantap.

Jelaslah bahawa kewujudan pakatan alternatif, ditambah pula dengan komitmen yang tidak sekata dalam kalangan anggota SEATO, menyumbang secara langsung kepada kegagalan perikatan ini untuk berkembang sebagai satu kuasa keselamatan serantau yang utuh.

Salah satu kelemahan paling ketara SEATO ialah ketiadaan respons ketenteraan kolektif yang efektif sepanjang dua dekad kewujudannya. Walaupun perikatan ini diwujudkan sebagai benteng untuk mengekang pengaruh komunisme di AT, ia tidak pernah melaksanakan sebarang operasi ketenteraan secara bersama antara negara anggota. Perikatan ini gagal bertindak sewaktu berlakunya pelbagai konflik besar seperti Perang Vietnam, pemberontakan di Laos, atau pergolakan di Kemboja, kesemuanya merupakan wilayah yang berada dalam skop 'protocol states' SEATO.

Dalam kes Perang Vietnam, campur tangan AS dilakukan secara unilateral dan di luar kerangka rasmi SEATO. Meskipun selatan Vietnam dianggap sebagai wilayah yang dilindungi oleh SEATO, tiada penggerakan kolektif ketenteraan yang dikoordinasi di bawah nama SEATO. Malah, beberapa negara anggota seperti Perancis dan Pakistan menarik diri daripada penglibatan aktif atau mengambil pendirian berkecuali kerana tidak bersetuju dengan tindakan unilateral Washington di rantau tersebut.<sup>60</sup> Ketidaksepakatan ini mencerminkan kerapuhan struktur perikatan dan kekurangan kesepakatan strategik dalam kalangan anggotanya.

Sebaliknya, NATO sejak awal lagi menetapkan prinsip pertahanan bersama di bawah Artikel 5 Perjanjian Atlantik Utara, yang mewajibkan semua anggota bertindak secara kolektif jika salah satu diserang. Prinsip ini telah diuji dan terbukti berkesan dalam beberapa krisis seperti Krisis Berlin dan pelaksanaan operasi di Balkan. Dalam konteks ini, kegagalan SEATO untuk membina semangat solidariti strategik dan komando bersama menjadikannya tidak lebih daripada pakatan simbolik yang tiada keupayaan sebenar untuk bertindak.

Tambahan pula, ketiadaan latihan ketenteraan bersama yang kerap dan sistematik menjejaskan kesediaan pasukan bersenjata negara anggota untuk bekerjasama dalam situasi krisis. Ketergantungan yang tinggi kepada AS bukan sahaja mewujudkan ketidakseimbangan kuasa dalam pakatan ini, tetapi juga menimbulkan rasa curiga dalam kalangan anggota Asia yang bimbang akan dominasi kuasa Barat. Justeru, tanpa struktur komando tetap, pelan kontingensi bersama, atau konsensus politik yang menyeluruh, SEATO tidak mampu bertindak balas terhadap sebarang ancaman secara berkesan dan menyeluruh.

Apatah lagi SEATO gagal menghalang Komunis meluaskan kuasa mereka di AT. Vietnam dan bekas tanah jajahan Perancis yang lain di Indochina akhirnya jatuh ke tangan Komunis yang memulakan rejim ganas dan menindas. Beratus ribu tentera Amerika dihantar untuk berperang tanpa sokongan daripada sekutu utama AS.<sup>61</sup> SEATO tidak pernah digerakkan secara langsung dalam pertempuran untuk selatan Vietnam, Laos dan Kemboja. Presiden Nixon telah melawat China pada 21 Februari dan membuka lembaran baru dalam hubungan AS – China.<sup>62</sup> Menjelang pertengahan tahun 1970-an, SEATO telah menjadi anakronistik, realiti keadaan di AT telah menjadikan kewujudan

SEATO diperdebatkan serta kritikan mula timbul dari dalam dan luar negara anggota perikatan tersebut.<sup>63</sup>

SEATO secara rasmi dibubarkan pada tahun 1977, menandakan berakhirnya penglibatan langsung AS dalam strategi ketenteraan bersekutu di AT. Pada ketika itu, perjuangan Amerika di rantau tersebut dianggap telah tamat, dan ramai pegawai kanan Amerika berusaha untuk menjauhkan dasar luar negara itu daripada komitmen baharu di AT bagi mengelakkan pengulangan konflik serantau yang berisiko. Pembubaran SEATO turut mencerminkan tamatnya visi strategik yang digariskan oleh Pentadbiran Dwight D. Eisenhower, yang sejak awal telah memindahkan semangat Perang Dunia Kedua dan pengalaman membangunkan NATO ke dalam konteks Perang Dingin di Asia. Namun begitu, percaturan strategi Dwight D. Eisenhower akhirnya terbukti bermasalah. Penglibatan ketenteraan yang berakhir dengan kegagalan dan korban nyawa telah menjadi beban warisan kepada usaha AS untuk memenangi “hearts and minds” dunia Dunia Ketiga. Tambahan pula, pentadbiran Amerika gagal membezakan antara ancaman Komunisme yang terpusat dan ideologikal di Eropah dengan gerakan Nasionalisme dan pembebasan di Asia, yang sering kali bersifat anti-kolonial dan bukannya semata-mata pro-komunis. Kegagalan ini bukan sahaja menjauhkan AS daripada potensi sekutu di AT, malah memperlihatkan kekeliruan dalam menerapkan model perikatan NATO ke dalam konteks Asia yang sangat berbeza dari segi sejarah, politik dan budaya. Presiden-presiden Amerika selepas era Dwight D. Eisenhower terus bergelut untuk merangka dasar alternatif yang dapat menggantikan SEATO, namun tiada satu pun yang berjaya membentuk semula struktur kerjasama ketenteraan serantau yang stabil dan berkesan sebagaimana yang dihasratkan sebelum ini.

Walaupun SEATO diwujudkan dengan tujuan untuk mengekang penyebaran komunisme di AT, perikatan ini juga dikritik kerana menimbulkan lebih banyak kemudaratan daripada kebaikan dalam konteks hubungan serantau. John Foster Dulles sering kali dengan bantuan abangnya Allen Dulles, Pengarah CIA, telah menggunakan tekanan diplomatik terhadap beberapa pemimpin AT untuk menyertai perikatan tersebut.<sup>64</sup> Namun demikian, pendekatan ini bertentangan dengan sentimen dominan dalam kalangan pemimpin serantau yang pada umumnya lebih cenderung kepada pendirian berkecuali serta menolak sebarang bentuk pakatan ketenteraan yang berpaksikan kuasa besar. Antara tokoh yang jelas menentang kemunculan SEATO ialah Presiden Sukarno dari Indonesia, Perdana Menteri U Nu dari Burma, dan Putera Norodom Sihanouk dari Kemboja. Mereka menganggap penyertaan dalam SEATO sebagai satu bentuk pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan dan berkecuali, serta berisiko menyeret negara masing-masing ke dalam konflik kuasa besar yang bukan menjadi keutamaan nasional mereka.

Putera Sihanouk secara terbuka mendedahkan bahawa beliau pernah didatangi oleh Foster Dulles dan Allen Dulles, yang masing-masing cuba memujuknya agar meletakkan Kemboja di bawah perlindungan SEATO.<sup>65</sup> Namun demikian, Sihanouk menolak tawaran tersebut kerana lebih mengutamakan prinsip berkecuali dalam konflik antara Vietnam dan AS, dan tidak mahu negaranya terlibat dalam pakatan yang dianggap bersifat agresif serta menyasarkan negara jiran seperti Vietnam, yang walaupun berbeza ideologi, tidak mempunyai perselisihan langsung dengan Kemboja pada ketika itu. Penolakan ini mencerminkan penolakan terhadap hegemoni AS dalam urusan dalaman AT, serta menunjukkan bahawa pendekatan pakatan ketenteraan ala Barat tidak semestinya serasi dengan aspirasi politik serantau yang lebih menekankan keamanan, pembangunan, dan kedaulatan negara pascakolonial.<sup>66</sup>

SEATO menghadapi pelbagai kekangan struktur yang menjejaskan keberkesannya sebagai sebuah perikatan ketenteraan. Tidak seperti NATO, SEATO tidak mempunyai mekanisme bebas untuk menjalankan operasi perisikan mahupun menempatkan pasukan tentera tetap, menjadikan potensi untuk bertindak secara kolektif dalam menghadapi krisis amat terhad. Selain itu, keanggotaan SEATO yang hanya melibatkan tiga buah negara Asia—iaitu Thailand, Filipina, dan Pakistan—

menjadikan perikatan ini kelihatan seperti lanjutan kepada pengaruh kolonial Barat, berbanding sebagai kerjasama serantau yang berlandaskan kepentingan bersama negara-negara Asia. Perbezaan bahasa, budaya dan latar belakang sejarah dalam kalangan ahli SEATO turut menyukarkan koordinasi dan persefahaman antara negara anggota. Faktor ini melemahkan keupayaan SEATO untuk mencapai objektif asal penubuhannya, iaitu membentuk satu barisan pertahanan bersama terhadap ancaman komunisme di AT.

Menjelang awal dekad 1970-an, krisis kepercayaan terhadap keberkesanan SEATO semakin ketara apabila beberapa negara anggota mula menarik diri daripada perikatan tersebut. Pakistan dan Perancis, misalnya, tidak bersetuju dengan campur tangan ketenteraan AS di Vietnam, dan mengambil keputusan untuk keluar dari SEATO. Pakistan secara rasmi menarik diri pada tahun 1973 setelah menyuarakan rasa kecewa terhadap kegagalan SEATO memberikan bantuan sewaktu konflik dengan India.<sup>67</sup>

Beberapa negara lain turut mengambil langkah serupa: Laos memansuhkan perjanjian SEATO pada 9 Julai 1962, diikuti Kemboja pada 11 April 1964. Pakistan memberikan notis rasmi untuk menarik diri pada 8 November 1972, dan Pejabat Perancangan Ketenteraan SEATO dibubarkan pada 31 Januari 1974. Perancis pula menamatkan sumbangan kewangannya pada 30 Jun tahun yang sama. Kejatuhan Vietnam ke tangan Komunis pada 30 April 1975 secara langsung telah melenyapkan asas kewujudan SEATO sebagai perikatan anti-komunis. Susulan itu, Filipina dan Thailand, dua negara Asia terakhir dalam SEATO, menyatakan hasrat mereka untuk menarik diri pada 24 Julai 1975. Akhirnya, SEATO dibubarkan secara rasmi pada 30 Jun 1977, menandakan tamatnya satu eksperimen ketenteraan trans-Pasifik yang gagal menyesuaikan diri dengan realiti politik dan sosio-budaya rantau AT.<sup>68</sup>

## Kesimpulan

Intihanya, kegagalan SEATO sebagai sebuah perikatan keselamatan serantau bukan hanya berpunca daripada kelemahan struktur dalaman dan keanggotaan yang terhad, tetapi juga berkait secara langsung dengan ketidaksesuaian dalam konteks geopolitik dan budaya AT yang sedang mengalami transformasi besar pascakolonial. Meskipun SEATO diilhamkan oleh model NATO dan ditubuhkan oleh kuasa-kuasa Barat yang sama, perikatan ini gagal berfungsi sebagai sebuah pakatan ketenteraan kolektif yang utuh dan mampan seperti rakan sejawatannya di Eropah. Pertama, dari segi komposisi keanggotaan, SEATO tidak merangkumi negara-negara utama Asia seperti Indonesia, India, dan Kemboja, iaitu negara-negara yang secara strategik dan politik amat penting dalam membentuk landskap keselamatan rantau ini. Ketidakhadiran mereka telah melemahkan keabsahan SEATO sebagai wakil sebenar keselamatan AT. Negara-negara Asia yang menjadi anggota pula seperti Filipina, Pakistan dan Thailand merupakan negara membangun dengan kapasiti ketenteraan yang terhad dan bergantung secara tinggi terhadap sokongan ketenteraan kuasa besar seperti AS dan Britain. Kelemahan ini lebih ketara apabila dibandingkan dengan pakatan lain yang dianggotai oleh negara-negara perindustrian yang berkongsi kepentingan strategik dan mempunyai struktur tentera bersepadu yang kukuh. Kedua, SEATO tidak memiliki klausa pertahanan kolektif yang jelas seperti yang termaktub dalam perjanjian-perjanjian pakatan keselamatan yang lebih mampan. Perjanjian SEATO hanya menyeru tindakan berdasarkan pertimbangan negara masing-masing tanpa sebarang obligasi automatik untuk campur tangan. Ketidakjelasan ini menjadikan tindak balas terhadap krisis seperti Perang Vietnam lemah dan tidak terkoordinasi. Ketika AS melibatkan diri secara unilateral dalam konflik Vietnam dengan menggunakan justifikasi SEATO, beberapa anggota lain seperti Pakistan dan Perancis menentang tindakan itu, lalu menarik diri daripada perikatan. Perkembangan ini jelas memperlihatkan jurang pendirian yang ketara dalam kalangan negara anggota serta kelemahan SEATO

untuk bertindak secara kolektif dalam menangani krisis serantau yang besar. Seterusnya, percubaan untuk mengadaptasi model NATO secara mekanistik ke dalam konteks AT juga terbukti tidak berkesan. Hal ini kerana rantau AT ketika itu sedang melalui proses dekolonisasi yang kompleks, disertai dengan gerakan pembebasan nasional serta sentimen anti-imperialisme yang kuat. Oleh itu, banyak negara serantau memilih pendekatan berkecuali dan menolak SEATO sebagai entiti yang dilihat sebagai lanjutan dominasi kuasa Barat. SEATO juga gagal membina struktur yang mencerminkan aspirasi serantau dan tidak mampu menarik penyertaan politik yang bermakna daripada negara-negara utama di Asia. Natiujahnya, SEATO gagal untuk berkembang dan memainkan peranan strategik kerana tidak mendapat sokongan politik serantau yang menyeluruh, tidak mempunyai struktur ketenteraan yang efektif, dan beroperasi dalam kerangka yang tidak sesuai dengan realiti geopolitik AT. Dapatan kajian ini mengesahkan bahawa kegagalan SEATO berpunca daripada ketidakseimbangan antara aspirasi kuasa besar untuk mengekang pengaruh komunisme dengan kehendak negara-negara pascakolonial yang menuntut kedaulatan, autonomi, serta pendekatan keselamatan yang lebih bersifat inklusif dan kontekstual. Tegasnya, keberkesanan sesebuah pakatan keselamatan serantau memerlukan bukan sahaja struktur dan strategi yang mantap, tetapi juga kepekaan terhadap dinamika sejarah, budaya, dan politik tempatan yang kompleks serta beragam.

### Nota

<sup>1</sup> Westad, Odd Arne, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, hlm. 91-94.

<sup>2</sup> Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change, 1953–1956: The White House Years*, Doubleday, New York, 1963, hlm. 333. Lihat juga Leffler, Melvyn P, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1992, hlm. 120-125.

<sup>3</sup> Russell H. Fifield, *American in Southeast Asia: The Roots of Commitment*, Crowell, New York, 1973, hlm. 227.

<sup>4</sup> Buszynski, Leszek, "SEATO: Why It Survived Until 1977 and Why It Was Abolished." *Journal of Southeast Asian Studies* 12(2), 1981, hlm. 285–296. <https://doi.org/10.1017/S0022463400004834>.

<sup>5</sup> Rosemary Foot, "The Eisenhower administration's fear of empowering the Chinese." *Political Science Quarterly (Academy of Political Science)* 111, no. 3, Fall 1996, hlm. 505.

<sup>6</sup> Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change, 1953–1956: The White House Years*, Doubleday, New York, 1963, hlm. 333.

<sup>7</sup> Tyler Stovall, *France Since the Second World War: Seminar Studies in History*, Longman, Harlow, England, New York, 2001, hlm. 49–55.

<sup>8</sup> David L. Anderson, *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961*, Columbia University Press, New York, 1991, hlm. 26–29.

<sup>9</sup> C. Maxwell Stanley, *Waging Peace: A Businessman Looks at United States Foreign Policy*, Macmillan, New York, 1956, hlm. 90–95.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> David L. Anderson, *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961* (New York: Columbia University Press, New York, 1991, hlm. 72. .

<sup>12</sup> Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change, 1953–1956: The White House Years*, Doubleday, New York, 1963, hlm. 333.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *John Foster Dulles Oral History Collection*, Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1984, Microfilm, Lord Casey Transcript.



Kegagalan *Southeast Asia Treaty Organisation* (SEATO) di Asia Tenggara, 1954-1977

- <sup>15</sup> Russell H. Fifield, *American in Southeast Asia: The Roots of Commitment*. Crowell, New York, 1973, hlm. 227.
- <sup>16</sup> Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change, 1953–1956: The White House Years*, Doubleday New York, 1963, 3 hlm. 74.
- <sup>17</sup> Robert A. Divine, *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History*, 3rd ed., Alfred A. Knopf, New York, 1985, hlm. 68.
- <sup>18</sup> George Modelski, *SEATO: Six Studies*, F.W. Cheshire, Melbourne, 1962, hlm. 3.
- <sup>19</sup> Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*, Curzon Richmond, 2001, hlm. 178.
- <sup>20</sup> Staff Study Prepared by an Interdepartmental Committee for the Operations Coordinating Board, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955–1957*, Vol. 22, hlm. 751.
- <sup>21</sup> Andrew Roadnight, *United States Policy towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years*, Palgrave Macmillan, London, 2002, hlm. 123.
- <sup>22</sup> Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*, Curzon, Richmond, 2001, hlm. 174.
- <sup>23</sup> George Modelski, *SEATO: Six Studies*, F.W. Cheshire, Melbourne, 1962, hlm. 4.
- <sup>24</sup> C. M. Woodhouse, *British Foreign Policy Since the Second World War*, Praeger, New York, 1962, hlm. 180.
- <sup>25</sup> Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*, Curzon, Richmond, 2001, hlm. 174.
- <sup>26</sup> Robert A. Divine, *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History*, 3rd ed., Alfred A. Knopf, New York, 1985, hlm. 68.
- <sup>27</sup> *John Foster Dulles Oral History Collection*, Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1984, Microfilm, Lord Casey Transcript.
- <sup>28</sup> *Ibid.*
- <sup>29</sup> George Modelski, *SEATO: Six Studies*, F.W. Cheshire, Melbourne, 1962, hlm. 5.
- <sup>30</sup> Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*, Curzon, Richmond, 2000, hlm. 181
- <sup>31</sup> Dalam konteks Perang Dingin, istilah perang global sering digunakan secara andaiian atau dalam bentuk scenario strategik yang membayangkan pertembungan berskala besar antara blok Barat (AS dan NATO) dan blok Komunis (Soviet Union, China dan sekutu mereka), termasuk kemungkinan penggunaan senjata nuklear.
- <sup>32</sup> Karl Hack, *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*, Curzon, Richmond, 2001, hlm. 183.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, 190
- <sup>34</sup> Memorandum from the Deputy Director for Plans of the Central Intelligence Agency (Wisner) to the President's Special Assistant (Rockefeller), *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955–1957*, vol. 22, hlm. 751.
- <sup>35</sup> Mark Beeson. 2005. "Southeast Asia and the Politics of Vulnerability." In *Regionalism, Globalization and East Asia: Politics, Security and Economic Development*, edited by Mark Beeson, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, hlm. 181–199.
- <sup>36</sup> George Modelski, *SEATO: Six Studies*, F.W. Cheshire, Melbourne, 1962, hlm. 6.
- <sup>37</sup> Sah-Hadiyatan Ismail, "Amerika Syarikat dan Konfrontasi Indonesia-Malaysia 1963-1966" *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, 43, no. 1 2017, hlm, 65–89.
- <sup>38</sup> Norizan Kadir, "Pembentukan Malaysia dan Rancangan Alternatif Filipina Menuntut Sabah Pasca Kegagalan Misi Irredentism Filipina, 1963-1965", *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, 44, no. 1, 2017, hlm. 7, 207, & hlm. 180–214.
- <sup>39</sup> John Subritzky, "Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia," in *Harold Macmillan: Aspects of a Political Life*, ed. Richard Aldous and Sabine Lee, St. Martin's Press, New York, 1998, hlm. 80.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

<sup>41</sup> Ibid. hlm. 181.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

<sup>43</sup> *Ibid.*,

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 76-77.

<sup>46</sup> Helen-Louise Hunter, *Sukarno and the Indonesian Coup: The Untold Story*, Praeger Security International, Westport, CT, 2007, hlm. 13–17.

<sup>47</sup> Walter Lefever, “Nehru, Nasser and Nkrumah on Neutralism,” in *Neutralism and Non-Alignment*, ed. Laurence W. Martin, Praeger, New York, 1962, hlm, 94–95.

<sup>48</sup> Robert J. McMahon, *The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II*. New York: Columbia University Press, 46. Lihat juga Tony, Smith. 2000. *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*. MA, Harvard University Press, Cambridge, 1999, hlm. 11

<sup>49</sup> Kyle C. de Bouter, *Curbing Communism: American Motivations for Intervening Militarily in Indonesia and Dutch Newspaper Representations, 1953–1957* bachelor’s thesis, Erasmus University Rotterdam, 2013, hlm. 32.

<sup>50</sup> *Southeast Asia Collective Defense Treaty (Manila Pact); September 8, 1954*, in *American Foreign Policy 1950–1955: Basic Documents*, vols. I and II, Department of State Publication 6446, General Foreign Policy Series 117 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1957), in “The Avalon Project,” Yale Law School, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/usmu003.asp#art4para1](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/usmu003.asp#art4para1) (accessed 27 July 2023).

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> David L. Anderson, *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961*, Columbia University Press, New York, 1991, hlm. 71–73.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 71-73.

<sup>54</sup> U.S. State Department, “Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), 1954,” dalam *Milestones: 1953–1960*, Office of the Historian (Washington, D.C.), (accessed 10 July 2025).

<sup>55</sup> Central Intelligence Agency, *The Downfall of Sihanouk*, CIA-RDP80-01601R000400220001-6, 13, diakses 16 Ogos 2000, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80-01601R000400220001-6.pdf>. (accessed July 13, 2025).

<sup>56</sup> Mark Beeson. “Southeast Asia and the Politics of Vulnerability.” In *Regionalism, Globalization and East Asia: Politics, Security and Economic Development*, edited by Mark Beeson, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, hlm. 190-191.

<sup>57</sup> Panagiotis Dimitrakis, *Failed Alliances of the Cold War: Britain’s Strategy and Ambitions in Asia and the Middle East*, I.B. Tauris, London, 2012, hlm. 122–131.

<sup>58</sup> David L. Anderson, *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961*.; Columbia University Press, New York, 1991, hlm. 20–23.

<sup>59</sup> Les Buszynski, “Thailand and the Manila Pact,” *The World Today* 36, no. 2, February 1980), hlm. 45–51, <http://www.jstor.org/stable/40395167> (accessed April 8, 2025).

<sup>60</sup> David L. Anderson, *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961*, Columbia University Press, New York, 1991, hlm. 23–25.

<sup>61</sup> Terdapat beberapa negara yang menghantar tentera bagi membantu AS, namun penglibatan ini lebih tertumpu kepada bentuk sokongan bukan tempur seperti bantuan teknikal dan perkhidmatan kejururawatan.

<sup>62</sup> U.S. Department of State, *Nixon and Foreign Policy*, Office of the Historian, <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/nixon-foreignpolicy> (accessed 8 December 2022)

<sup>63</sup> Les Buszynski, “Thailand and the Manila Pact,” *The World Today* 36, no. 2 (February 1980), hlm. 45–51, <http://www.jstor.org/stable/40395167> (accessed 8 April 2025).

<sup>64</sup> *John Foster Dulles Oral History Collection*, Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1984, Microfilm, Lord Casey Transcript.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Stephen Kinzer, *The Brothers: John Foster Dulles, Allen Dulles, and Their Secret World War*, Times Books/Henry Holt and Company, New York, 2013, hlm. 201.

<sup>67</sup> U.S. Department of State, *Milestones: 1953–1960 – John Foster Dulles*, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/lw/88315.htm> (accessed 15 November 2022)

<sup>68</sup> U.S. National Archives, *Letter from John Foster Dulles to President Eisenhower, 6 May 1959*, <https://catalog.archives.gov/id/10457598> (accessed 31 October 2022).

## Rujukan

- American Foreign Policy 1950–1955: Basic Documents, vols. I and II. Department of State Publication 6446, General Foreign Policy Series 117. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1957. In “The Avalon Project,” Yale Law School. Diakses 1 Ogos 2022.  
[https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/usmu003.asp#art4para1](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/usmu003.asp#art4para1)
- Anderson, David L. 1991. *Trapped by Success: The Eisenhower Administration and Vietnam, 1953–1961*. New York: Columbia University Press.
- Beeson, Mark. 2005. “Southeast Asia and the Politics of Vulnerability.” In *Regionalism, Globalization and East Asia: Politics, Security and Economic Development*, edited by Mark Beeson. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buszynski, Les. “Thailand and the Manila Pact.” *The World Today* 36, no. 2 (February 1980): 45–51. Diakses 30 Oktober 2022.  
<https://www.jstor.org/stable/40395167>
- Central Intelligence Agency, *The Downfall of Sihanouk*, CIA-RDP80-01601R000400220001-6, 13, diakses 16 Ogos 2000. Diakses 13 Julai 2025.  
<https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP80-01601R000400220001-6.pdf>
- Dimitrakis, Panagiotis. 2012. *Failed Alliances of the Cold War: Britain’s Strategy and Ambitions in Asia and the Middle East*. London: I.B. Tauris.
- Divine, Robert A. 1985. *Since 1945: Politics and Diplomacy in Recent American History*. 3rd ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Eisenhower, Dwight D. 1963. *Mandate for Change, 1953–1956: The White House Years*. New York: Doubleday.
- Fifield, Russell H. 1973. *American in Southeast Asia: The Roots of Commitment*. New York: Crowell.
- FRUS, 1955–1957, Vol. 22.
- Foot, Rosemary. Fall 1996. “*The Eisenhower Administration’s Fear of Empowering the Chinese.*” *Political Science Quarterly* 111, no. 3: 505–529.
- Hack, Karl. 2001. *Defence and Decolonisation in Southeast Asia: Britain, Malaya and Singapore, 1941–1968*. Richmond: Curzon.
- Hunter, Helen-Louise. 2007. *Sukarno and the Indonesian Coup: The Untold Story*. Westport, CT: Praeger Security International.
- John Foster Dulles. 1984. *Oral History Collection*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, Microfilm, Lord Casey Transcript.
- Kinzer, Stephen. 2013. *The Brothers: John Foster Dulles, Allen Dulles, and Their Secret World War*. New York: Times Books/Henry Holt and Company.
- Lefever, Walter. 1962. “*Nehru, Nasser and Nkrumah on Neutralism.*” In *Neutralism and Non-Alignment*, edited by Laurence W. Martin, 93–109. New York: Praeger.
- McMahon, R. J. 1999. *The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II*. New York: Columbia University Press.

- Modelski, George. 1962. *SEATO: Six Studies*. Melbourne: F.W. Cheshire.
- Norizan Kadir. 2017. "Pembentukan Malaysia dan Rancangan Alternatif Filipina Menuntut Sabah Pasca Kegagalan Misi Irredentism Filipina, 1963–1965." *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies* 44, no. 1: 180–214.
- Proclamation No. 450, s. 1965. *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. Diakses 10 Oktober 2022.  
<https://www.officialgazette.gov.ph/1965/09/06/proclamation-no-450-s-1965/>
- Roadnight, Andrew. 2002. *United States Policy towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years*. London: Palgrave Macmillan.
- Sah-Hadiyatan Ismail. 2017. "Amerika Syarikat dan Konfrontasi Indonesia–Malaysia 1963–1966." *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies* 43, no. 1: 65–89.
- Stanley, C. Maxwell. 1956. *Waging Peace: A Businessman Looks at United States Foreign Policy*. New York: Macmillan.
- Stovall, Tyler. 2001. *France Since the Second World War: Seminar Studies in History*. New York: Longman.
- Subritzky, John. 1998. "Macmillan and East of Suez: The Case of Malaysia." In Harold Macmillan: *Aspects of a Political Life*, edited by Richard Aldous and Sabine Lee, 179–196. New York: St. Martin's Press.
- Talbot, Ian. 2012. *Pakistan: A New History*. New York: Columbia University Press
- Tony, S.T. 2000. *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- U.S. Department of State. Milestones: 1953–1960 – John Foster Dulles. Diakses 15 November 2022.  
<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/lw/88315.htm>
- U.S. Department of State, Office of the Historian. Nixon and Foreign Policy. Diakses 8 Desember 2022.  
<https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/nixon-foreignpolicy>
- U.S. National Archives. *Letter from John Foster Dulles to President Eisenhower*, 6 May 1959. Diakses 31 Oktober 2022.  
<https://catalog.archives.gov/id/10457598>
- Woodhouse, C. M. 1962. *British Foreign Policy Since the Second World War*. New York: Praeger.