

**KERAKYATAN, KESETIAAN DAN NEGARA BANGSA:  
PERANAN JAWATANKUASA LINEHAN DALAM MALAYAN UNION,  
1946–1948**

***CITIZENSHIP, LOYALTY AND NATION STATE:  
LINEHAN COMMITTEE IN MALAYAN UNION, 1946-1948***

**Low Choo Chin\***

**Bahagian Sejarah, Pusat Pengajian Pendidikan Jarak Jauh, Universiti Sains Malaysia,  
11800, Pulau Pinang, MALAYSIA.**

**Mohd Khairil Hisham**

**Galeri Diraja Tuanku Ja'afar, 70100, Seremban, Negeri Sembilan, MALAYSIA**

**\*Corresponding Author: [lowc@usm.my](mailto:lowc@usm.my)**

**Received: 19 February 2026; Accepted: 16 June 2026**

**Abstrak**

Artikel jurnal ini membincangkan penubuhan, perkembangan dan perdebatan dalam isu kerakyatan Malayan Union selepas Perang Dunia Kedua. Susulan daripada persoalan yang timbul mengenai cadangan kerakyatan Malayan Union dalam Kertas Putih Mac 1946, Jawatankuasa Linehan dilantik pada tahun 1946 untuk mencadangkan kelayakan yang sesuai untuk menjadi rakyat Malayan Union. Jawatankuasa Linehan merupakan medan rundingan mengenai kesetiaan politik, status penduduk bukan Melayu, definisi kerakyatan, dan hubungan antara kedaulatan Melayu dan kuasa imperial British. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis perdebatan mengenai konsep kerakyatan dan kesetiaan dalam Jawatankuasa Linehan, menilai perbezaan pendekatan antara Jawatankuasa Linehan dan Jawatankuasa Kerja serta menjelaskan implikasi perdebatan kerakyatan terhadap pembentukan konsep kewarganegaraan dan identiti politik di Tanah Melayu. Artikel ini adalah berdasarkan analisis dokumen yang terdiri daripada minit mesyuarat Jawatankuasa Linehan, surat persendirian George Maxwell, surat persendirian Tan Cheng Lock, fail pejabat Tanah Jajahan dan dokumen rasmi kerajaan. Kajian mendapati Jawatankuasa Linehan telah menghasilkan satu definisi kerakyatan untuk Malayan Union yang berbeza dengan definisi kerakyatan yang dicadangkan oleh Jawatankuasa Kerja untuk rancangan Persekutuan Tanah Melayu. Kerakyatan Malayan Union tidak membenarkan dwi-kerakyatan dan ia adalah status yang boleh berkembang ke status kewarganegaraan. Kerakyatan Persekutuan pula adalah satu status kerakyatan, yang membenarkan dwi-kesetiaan.

**Kata kunci:** Dwikerakyatan, Jawatankuasa Linehan, Jawatankuasa Kerja, Malayan Union, Kesetiaan

***Abstract***

*This journal article discusses the establishment, development and debates on the issue of citizenship in the Malayan Union after the Second World War. Following questions raised about the proposed citizenship of the Malayan Union in the March 1946 White Paper, the Linehan Committee was appointed in 1946 to propose suitable qualifications for becoming a*

*citizen of the Malayan Union. The Linehan Committee was a forum for negotiations on political allegiance, the status of non-Malays, the definition of citizenship, and the relationship between Malay sovereignty and British imperial power. This article aims to analyse the debate on the concept of citizenship and allegiance in the Linehan Committee, evaluate the differences between the Linehan Committee and the Working Committee, and explain the implications of the citizenship debate on the formation of the concept of citizenship and political identity in Malaya. This article is based on document analysis consisting of the minutes of the Linehan Committee meetings, private letters of George Maxwell, private letters of Tan Cheng Lock, Colonial Office files, and official government documents. The findings suggest that the Linehan Committee had produced a definition of citizenship for the Malayan Union that was different from the definition of citizenship proposed by the Working Committee for the Federation of Malaya plan. Malayan Union citizenship did not allow dual citizenship and was a status that can evolve into a full nationality. Federal citizenship was a citizenship status, which allows dual allegiance.*

**Keywords:** *Dual citizenship, Linehan Committee, Working Committee, Malayan Union, Loyalty*

## **Pengenalan**

Jawatankuasa Linehan (*Malayan Union Citizenship Proposals Committee*) ditubuhkan oleh British pada 8 Mei 1946 untuk mempertimbangkan dan membuat cadangan mengenai kelayakan untuk kewarganegaraan Malayan Union.<sup>1</sup> Jawatankuasa ini penting kerana ia adalah usaha yang pertama untuk membincangkan prinsip kerakyatan yang seragam bagi Malayan Union, konsep kerakyatan jus soli, hak sama rata kepada semua rakyat, status kerakyatan tradisional Negeri Melayu, dan status Tanah Melayu sebagai protektorat British. Konflik utama yang dihadapi oleh Jawatankuasa ini adalah mengenai definisi kerakyatan Malayan Union dan persoalan dwikewarganegaraan untuk rakyat Malayan Union. Artikel ini menunjukkan bahawa Jawatankuasa Linehan telah menghasilkan satu definisi kerakyatan untuk Malayan Union yang berbeza dengan definisi kerakyatan yang dicadangkan oleh Jawatankuasa Kerja untuk rancangan Persekutuan Tanah Melayu. Bagi Jawatankuasa Linehan, kerakyatan Malayan Union adalah satu status kewarganegaraan penuh dan amalan dwikewarganegaraan tidak diterima (kecuali bagi rakyat British). Jawatankuasa Kerja pula mencadangkan konsep kerakyatan Persekutuan dengan status tempatan dan menerima amalan dwikewarganegaraan.

Banyak persoalan timbul mengenai cadangan kerakyatan yang terkandung dalam Kertas Putih. Dalam Kertas Putih Pertama (Januari 1946), George Maxwell, bekas Ketua Setiausaha, mengecam makna kerakyatan Malayan Union. Tiada apa-apa yang menunjukkan bahawa status kewarganegaraan diiktiraf oleh undang-undang antarabangsa, dan tiada apa-apa yang dilakukan untuk menjelaskan definisi kewarganegaraan. Sudah tentu, ia berbeza daripada kewarganegaraan; jika tidak, istilah “kewarganegaraan” tidak akan digunakan. Istilah “Malaya” tidak wujud, dan sukar untuk memahami cara Parlimen boleh menciptanya. Tidak mudah untuk memikirkan cara Parlimen boleh mencipta status “kewarganegaraan” yang boleh diterima oleh negara lain atau undang-undang antarabangsa.<sup>2</sup> Maxwell mempersoalkan kenyataan bahawa ahli Malayan Union yang menjadi British tidak akan kehilangan kewarganegaraan mereka. Satu keistimewaan pelik diberikan kepada penduduk British. Mereka jelas menyatakan bahawa mereka tidak akan kehilangan kewarganegaraan

British apabila mereka memperoleh kewarganegaraan. Pada akhirnya, orang Amerika, Perancis dan Cina nampaknya akan kehilangan kewarganegaraan mereka.<sup>3</sup>

George Maxwell juga berpendapat bahawa, dalam Kertas Putih Kedua (Mac 1946), kerajaan tidak menyediakan maklumat yang mencukupi untuk membolehkan penduduk mendapatkan keterangan jelas tentang kerakyatan mereka. Kewarganegaraan tidak ditakrifkan dengan jelas. Apakah maknanya yang tepat dalam konteks ini? Bagaimanakah kewarganegaraan berbeza daripada ini? Apakah hak kewarganegaraan? Adakah warganegara akan diberikan undi automatik apabila terdapat francais? Apakah keistimewaan yang akan dimiliki oleh seorang warganegara dengan pasport mereka?<sup>4</sup> Maxwell juga mempersoalkan dasar kerajaan untuk memberi kerakyatan automatik kepada mereka yang dibenarkan untuk mengekalkan setia kepada kerajaan asing.<sup>5</sup> Beliau tidak bersetuju dengan konsep dwi-kesetiaan. Maxwell berpendapat bahawa kebenaran daripada kerajaan berkenaan diperlukan untuk memberikan kerakyatan kepada individu yang bersedia untuk meninggalkan setia kepada negara asal mereka.<sup>6</sup> Maxwell menyatakan bahawa Pejabat Tanah Jajahan telah menggunakan perkataan “kerakyatan” tanpa menyedari perbezaannya dengan “kewarganegaraan.” Pejabat Tanah Jajahan menangani kewarganegaraan Malayan Union ini dengan mudah, tanpa mengambil kira kepentingan asasnyanya.<sup>7</sup>

Artikel jurnal ini membincangkan tiga objektif utama. Pertama, menganalisis perdebatan mengenai konsep kerakyatan dan kesetiaan dalam Jawatankuasa Linehan selepas Perang Dunia Kedua. Kedua, menilai perbezaan pendekatan antara Jawatankuasa Linehan dan Jawatankuasa Kerja dalam merangka dasar kerakyatan Malayan Union dan Persekutuan Tanah Melayu. Ketiga, menjelaskan implikasi perdebatan kerakyatan terhadap pembentukan konsep kewarganegaraan dan identiti politik di Tanah Melayu. Analisis artikel ini adalah berdasarkan dokumen-dokumen seperti minit mesyuarat Jawatankuasa Linehan, koleksi surat persendirian George Maxwell, surat persendirian Tan Cheng Lock, fail pejabat Tanah Jajahan British dan dokumen rasmi kerajaan yang diperolehi daripada Arkib Negara Malaysia, cawangan Kuala Lumpur.

### **Perdebatan Kesetiaan dan Dwikerakyatan Sebelum Perang**

“British Malaya” terdiri daripada tiga unit pentadbiran: Negeri-negeri Selat (Tanah Jajahan Mahkota), Negeri-negeri Melayu Bersekutu (empat negeri di bawah perlindungan British), dan lima Negeri-negeri Melayu Tidak Bersekutu (di bawah perlindungan British).<sup>8</sup> Pentadbiran Tanah Melayu dibahagikan kepada tiga Tanah Jajahan British dan sembilan Negeri Naungan Melayu. Di Tanah Melayu, terdapat sepuluh kedaulatan (satu raja British dan sembilan raja Melayu), setiap satu menuntut kesetiaan rakyat mereka di wilayah masing-masing. Tiada sistem kewarganegaraan tunggal yang meliputi seluruh Tanah Melayu sebelum tahun 1948. Identiti kebangsaan yang seragam sukar dibentuk apabila Tanah Melayu berada di bawah kedaulatan yang berbeza dan rakyatnya memegang pelbagai kewarganegaraan.<sup>9</sup> Mereka yang lahir di Negeri-negeri Selat dianggap oleh kerajaan British sebagai rakyat British dan mempunyai kewarganegaraan British umum selain kewarganegaraan lain, manakala mereka yang lahir di Negeri-negeri Melayu tidak mempunyai kewarganegaraan bersama.<sup>10</sup> ‘British Nationality and Status of Aliens Act’ 1914, adalah berdasarkan doktrin undang-undang umum bahawa sesiapa yang dilahirkan di Tanah Jajahan Mahkota British adalah rakyat British. Prinsip jus soli ini juga terpakai kepada individu yang dilahirkan oleh orang asing, walaupun mereka hanya penduduk sementara.<sup>11</sup>

Di Negeri-negeri Melayu, Raja-Raja Melayu yang berdaulat, menuntut kesetiaan rakyat mereka tanpa adanya perundangan kewarganegaraan negeri yang formal. Walaupun tiada perundangan formal mengenai status rakyat di bawah Raja-Raja Melayu, institusi kewarganegaraan di Negeri-negeri Melayu telah wujud sebelum penjajahan British. Rakyat Raja-Raja Melayu termasuk orang Melayu dan orang asli yang menetap di negeri ini.<sup>12</sup> Enakmen Naturalisasi telah dihasilkan pada tahun 1904 di Negeri-negeri Melayu Bersekutu (NMB) untuk memudahkan naturalisasi individu untuk memohon menjadi rakyat Raja-Raja Melayu. Mana-mana warga asing yang telah tinggal di NMB selama minimum lima tahun layak memohon hak naturalisasi. Setelah kerakyatan diberikan, rakyat Raja-raja Melayu berkenaan dianggap sebagai rakyat kelahiran semula jadi dan menerima semua hak seperti rakyat kelahiran semula jadi di Negeri-negeri Melayu.<sup>13</sup>

Mereka yang dilahirkan di Negeri-negeri Selat diberi kewarganegaraan jus soli sebagai penduduk kolonial British. Mereka yang menetap di Negeri-negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-negeri Melayu Tidak Bersekutu hanya boleh menerima status “Orang yang Dilindungi oleh British” (BPP). Mereka yang tinggal di protektorat British dianggap sebagai mereka yang berada di bawah perlindungan Empayar British tetapi tanpa hak dan tanggungjawab undang-undang yang sama seperti subjek British. Kategori orang yang dilindungi British ialah kategori yang tidak jelas dan samar-samar.<sup>14</sup> Status orang bukan Melayu yang lahir di Negeri-negeri Melayu adalah tidak memuaskan kerana tidak mempunyai status politik yang sesuai.<sup>15</sup> Persatuan British Malaya berpendapat bahawa anomali “Orang yang Dilindungi oleh British” (BPP) harus dihapuskan dan setiap orang yang tinggal di Tanah Melayu harus diberi kewarganegaraan British bersama hak politik dengan syarat mereka tidak setia kepada kuasa asing.<sup>16</sup> Selagi Negeri-negeri Melayu berada di bawah perlindungan British, penggunaan istilah BPP tidak dapat dielakkan. Walau bagaimanapun, British tidak mempunyai kedaulatan. Sebaliknya, persoalan yang masih belum diselesaikan ialah siapa yang merupakan rakyat raja Melayu.<sup>17</sup>

## **Politik Kerakyatan Selepas Perang Dunia Kedua**

Sebagai langkah pertama ke arah pembentukan kewarganegaraan “Malayan”, identiti politik negeri-negeri yang berbeza dihapuskan.<sup>18</sup> Orang Melayu menghargai kesetiaan terhadap raja mereka, walaupun perasaan ini bertentangan dengan peningkatan kesetiaan terhadap gabungan Melayu yang lebih besar. Orang Melayu tidak menganggap diri mereka sebagai “Malayan.”<sup>19</sup> Menjadikan Tanah Melayu satu negara dan satu bangsa dengan satu kerakyatan adalah penyelesaian kepada masalah kewarganegaraan “Malayan.”<sup>20</sup> Isu dwi-kewarganegaraan boleh diselesaikan dengan mewujudkan kewarganegaraan “Malayan” yang akan menjadi kewarganegaraan British, membolehkan penduduk Cina tempatan mengekalkan kesetiaan mereka kepada kerajaan British dan melepaskan kewarganegaraan China mereka.<sup>21</sup>

Selepas Perang Dunia Kedua, Negeri-negeri Selat dibubarkan oleh kerajaan British. Pulau Pinang dan Melaka disatukan dengan sembilan negeri Melayu lain untuk membentuk Malayan Union yang ditubuhkan pada 1 April 1946, selepas Negeri-negeri Selat dibubarkan. Singapura ditetapkan sebagai Tanah Jajahan Mahkota manakala Borneo Utara (termasuk Labuan) dan Sarawak ditetapkan sebagai Tanah Jajahan British. Malayan Union ialah rancangan pertama yang berusaha untuk mewujudkan kerakyatan yang seragam di seluruh Tanah Melayu.<sup>22</sup> Malayan Union memperkenalkan idea kerakyatan tunggal buat kali pertama.<sup>23</sup> Semua orang yang dilahirkan di Tanah Melayu dan Singapura serta imigran yang

tinggal di sana selama sepuluh tahun diberi hak rakyat yang sama rata.<sup>24</sup> British memberi kerakyatan liberal ini kerana bukannya untuk menyelesaikan isu dwi-kerakyatan, mereka percaya mereka perlu memberikan status dan hak politik kepada orang bukan Melayu.

Dalam proses merangka dasar baru untuk Tanah Melayu selepas Perang Dunia Kedua, Pejabat Tanah Jajahan menghadapi cabaran untuk menyelesaikan isu mengenai hak politik dan status komuniti bukan Melayu. Pelbagai pihak telah menghantar memorandum kepada Pejabat Tanah Jajahan meminta pembentukan kerakyatan “Malayan” dan memberikan hak politik kepada orang bukan Melayu.<sup>25</sup> Hanya selepas raja-raja Negeri-negeri Melayu menyerahkan kedaulatan mereka kepada British, British dapat menyatukan Negeri-negeri Melayu, bersama-sama Melaka dan Pulau Pinang dalam satu kerajaan politik. Untuk kerajaan baru itu, mereka memperkenalkan kerakyatan Malayan Union.<sup>26</sup> Pejabat Tanah Jajahan berpendapat bahawa selagi Britain tidak mempunyai kuasa perundangan di Negeri-negeri Melayu, sebarang perbincangan akan menjadi sia-sia. Dalam merancang dasar Malayan Union, Pejabat Tanah Jajahan memutuskan untuk mengambil kuasa daripada raja-raja Melayu.<sup>27</sup> Semua perjanjian lama Anglo-Melayu yang mengiktiraf Negeri-negeri Melayu sebagai negeri yang berdaulat di bawah perlindungan British dihapuskan oleh Rancangan Malayan Union.<sup>28</sup>

Oleh kerana rancangan Malayan Union melibatkan pemindahan kuasa kepada British, status status rakyat Malayan Union adalah tidak jelas. Rakyat Raja yang mendapat kerakyatan Malayan Union menjadi rakyat British bermakna kedaulatan raja terhadap rakyat mereka akan dihapuskan.<sup>29</sup> Orang Melayu mempersoalkan sama ada raja-raja akan sudi menerima perjanjian baru yang akan menukar orang Melayu kepada rakyat British sebagai pengganti perjanjian lama. Mereka juga mempersoalkan sama ada perjanjian ini akan menunjukkan peralihan kesetiaan daripada raja-raja.<sup>30</sup> Orang Melayu menghargai status BPP dan menentang idea bahawa mereka akan ditukar menjadi rakyat British.<sup>31</sup>

Selain itu, kerajaan tidak menyatakan sama ada kerakyatan Malayan Union merupakan kewarganegaraan atau status kerakyatan. Majoriti orang Cina, tidak memahami perbezaan antara kerakyatan dan kewarganegaraan, percaya bahawa mendapat kerakyatan Malayan Union akan menafikan mereka kewarganegaraan China secara automatik.<sup>32</sup> Pemimpin Parti Komunis Malaya (PKM) menyatakan bahawa orang Cina berhak kepada kedua-dua status kewarganegaraan China dan status “Malayan.” Ia menyatakan bahawa kerana status dwi-kewarganegaraan memaksa orang China untuk setia kepada kedua-dua Tanah Melayu dan China, mereka juga harus setia kepada China jika berlaku konflik antara kedua-dua negara.<sup>33</sup> Oleh kerana Tanah Melayu bukan negara yang benar-benar merdeka, tidak jelas apakah hak yang boleh dinikmati oleh penduduknya. Keadaan ini mendorong majoriti rakyat China untuk kekal sebagai warganegara China.<sup>34</sup> Selain itu, kerakyatan Malayan Union dianggap tidak penting kerana ia tidak menawarkan kelebihan atau menggugat kedudukan penduduk bukan rakyat.<sup>35</sup>

Kerajaan British sebenarnya memahami dari awal bahawa pelucutan kewarganegaraan China adalah tidak mungkin. George Hall, Setiausaha Tanah Jajahan, ditanya sama ada dia telah meminta kerajaan Republik China untuk membenarkan sesiapa sahaja Cina yang ingin mendapatkan kerakyatan Malayan Union untuk melepaskan kesetiaan kepada China. Undang-undang China menghalang seseorang daripada kehilangan status sebagai warganegara China. Tetapi memperoleh kerakyatan China daripada warganegara Malayan Union tidak akan mewujudkan keadaan baharu. Mereka akan berada dalam kedudukan yang

sama seperti orang China yang dilahirkan di Negeri-Negeri Selat, yang telah dan akan terus menjadi subjek British, dan oleh itu mempunyai dwi-kerakyatan.<sup>36</sup>

Pejabat Tanah Jajahan jelas bersungguh-sungguh untuk memasukkan warga China ke dalam kerakyatan Malayan Union tanpa memerlukan mereka melepaskan kewarganegaraan China mereka.<sup>37</sup> Walaupun Kertas Putih tidak menyatakan sebaliknya, British membenarkan ahli Malayan Union memiliki lebih daripada satu kewarganegaraan. Kerakyatan tradisional Negeri Melayu telah dipersoalkan, walaupun status kerakyatan lain tidak dipengaruhi oleh kerakyatan Malayan Union. Orang Melayu tidak lagi menjadi asas dasar kerakyatan ini. Peraturan kerakyatan tradisional Negeri Melayu sangat berbeza dengan Malayan Union.<sup>38</sup> Ia terbuka kepada semua orang yang berminat, termasuk rakyat British, penduduk asal Tanah Melayu dan Singapura. Orang Cina dan India masih setia kepada China dan India dan bukannya Tanah Melayu, kerana mereka diberikan hak politik yang sama dalam Kerakyatan Malayan Union.<sup>39</sup>

Selain menggugat hak politik orang Melayu, orang Melayu juga menentang kerakyatan kerana ia bermakna mereka tidak lagi menjadi rakyat Negeri Melayu. Raja-raja percaya bahawa jika orang asing ingin mempunyai hak politik yang sama dengan orang Melayu, mereka mesti mempunyai tanggungjawab yang sama dan menganggap diri mereka sebagai rakyat Raja.<sup>40</sup> Creech Jones mengulangi bahawa British akan berpegang kepada prinsip kerakyatan umum untuk Tanah Melayu, tidak kira bagaimana masyarakat melihat kerakyatan Malayan Union.<sup>41</sup> Walaupun orang bukan Melayu menerima prinsip kerakyatan umum, mereka tidak berpuas hati apabila mendapati cadangan itu tidak memberikan hak demokratik kepada rakyat dan tidak menandakan sebarang kemajuan politik berbanding status pada 1941.<sup>42</sup>

Semasa British mencadangkan Malayan Union untuk Tanah Melayu pada 1945, bentuk perlembagaan Singapura masih tidak diketahui.<sup>43</sup> Mereka yang dilahirkan atau menetap di Singapura diberi kerakyatan Malayan Union, walaupun Singapura tidak termasuk dalam Malayan Union. George Maxwell mengkritik cadangan ini. Mereka dianggap sebagai warganegara kawasan yang Singapura tidak akan mempunyai kaitan secara perlembagaan dengannya. Ini kelihatan agak pelik pada mulanya.<sup>44</sup> Maxwell tidak memahami logik bahawa jika seseorang ingin menjadi penduduk Singapura kerana mereka adalah rakyat British dan ingin mendapatkan kerakyatan, mereka perlu bersumpah akan setia kepada kerajaan Malayan Union. Mereka tidak pasti sama ada mereka harus menyerahkan kesetiaan mereka kepada kerajaan protektorat atau kepada kerajaan British.<sup>45</sup>

### **Penubuhan Jawatankuasa Linehan dan Kepentingan Politik Kolonial**

Gabenor Malayan Union, Edward Gent, dalam Kertas Putih bulan Mac 1946, meminta pendapat orang ramai tentang cadangan kerakyatan pada 18 April 1946.<sup>46</sup> Jawatankuasa ad hoc yang diketuai oleh W. Linehan dilantik Gent untuk mencadangkan kelayakan yang diperlukan untuk menjadi ahli Malayan Union. Jawatankuasa Linehan mengandungi sembilan ahli tidak rasmi daripada 'Advisory Council', tiga wakil daripada 'Malayan Civil Service', seorang wakil dari kerajaan Singapura dan seorang wakil dari persatuan Eurasians.<sup>47</sup> Jawatankuasa Linehan (*Malayan Union Citizenship Proposals Committee*) terutamanya berbincang tentang sama ada orang Malayan Union boleh mempunyai lebih daripada satu kewarganegaraan dan sama ada ia mempunyai kuasa untuk menghalang orang daripada mempunyai lebih daripada satu.<sup>48</sup> Sebelum Jawatankuasa Linehan dapat membuat keputusan

sama ada rakyat Malayan Union perlu menafikan kewarganegaraan lain, mereka perlu memutuskan apa yang dimaksudkan dengan kerakyatan. Tiada sebab untuk melepaskan kewarganegaraan lain jika kerakyatan Malayan Union adalah status tempatan. Jika yang dibentuk itu ialah satu kewarganegaraan, maka rakyat Malayan Union perlu melucutkan kewarganegaraan lain. Jawatankuasa itu bertanggungjawab untuk menentukan sama ada kerakyatan Malayan Union adalah sama dengan kewarganegaraan atau sekadar status tempatan.<sup>49</sup>

Rakyat akan melepaskan status kewarganegaraan asal mereka untuk satu status kerakyatan sahaja jika status kerakyatan mereka adalah tempatan dalam Malayan Union. Misalnya, untuk mendapatkan kerakyatan Malayan Union yang boleh membawa kepada status tempatan, seseorang Cina mesti meninggalkan status mereka sebagai warganegara China.<sup>50</sup> Jawatankuasa Linehan mengakui bahawa orang Melayu dan Eurasian akan menjadi satu-satunya orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan di Tanah Melayu jika kerakyatan Malayan Union bukan kewarganegaraan.<sup>51</sup> Memandangkan Kertas Putih menggunakan istilah kesetiaan (*allegiance*) dan sumpah taat setia (*oath*), Linehan berpendapat British merujuk kepada status kewarganegaraan. Terdapat juga persoalan tentang status Tanah Melayu yang terdiri daripada negeri-negeri yang berfungsi sebagai protektorat. Mereka tidak dapat memutuskan masalah kerakyatan sehingga perkara ini diselesaikan. Walau bagaimanapun, pengerusi menyatakan bahawa jawatankuasa itu harus meneruskan perbincangan dengan andaian bahawa status kebangsaan akan dibentuk.<sup>52</sup> Linehan berpendapat bahawa kewarganegaraan asing mesti dilepaskan. Walau bagaimanapun, masalah timbul kerana China tidak membenarkan warganegarannya berbuat demikian. Dalam situasi seperti ini, terdapat cadangan supaya Jawatankuasa Linehan meluluskan satu resolusi yang menentang idea dwi-kewarganegaraan dan membiarkan kerajaan memutuskan bagaimana untuk melaksanakannya.<sup>53</sup>

Linehan menyatakan bahawa rakyat Malayan Union yang pergi ke luar negara akan diberikan pasport British sebagai BPP kerana kerakyatan mereka bukanlah status antarabangsa.<sup>54</sup> Jawatankuasa itu memberikan definisi kerakyatan dalam Laporan Linehan, *"It was assumed that the type of citizenship which the Government aimed at was of such a form as would make it capable of development ultimately into a full nationality."*<sup>55</sup> Jawatankuasa bersetuju bahawa adalah tidak munasabah bagi rakyat British untuk meninggalkan kewarganegaraan British untuk mendapatkan kerakyatan yang tidak spesifik, walaupun telah dicapai definisi kerakyatan. Selain itu, tidak mungkin bagi orang British atau China melepaskan kewarganegaraan mereka. Jawatankuasa Linehan mendapati bahawa mereka tidak mampu membuat sebarang cadangan dalam keadaan ini selain menyatakan ketidaksetujuan mereka terhadap konsep dwi-kewarganegaraan.<sup>56</sup> Jawatankuasa tersebut tidak bersetuju dengan idea dua kewarganegaraan yang berkaitan dengan mereka yang memperoleh kewarganegaraan Malayan Union melalui naturalisasi atau pendaftaran.<sup>57</sup>

Jawatankuasa itu berpendapat bahawa rakyat Malayan Union tidak perlu melepaskan kewarganegaraan asal mereka, walaupun mereka menentang amalan dwi-kewarganegaraan. Adalah mencukupi untuk menyatakan setia kepada Tanah Melayu.<sup>58</sup> Adalah menjadi persoalan sama ada setia kepada raja-raja Melayu, kerajaan Malayan Union atau British? Jawatankuasa Linehan mencapai konsensus bahawa sumpah taat setia mesti dibuat kepada ketiga-tiga pihak tersebut, walaupun mereka sendiri mengakui bahawa *"there will be practical as well as legal objections to following this course."*<sup>59</sup> Jawatankuasa Linehan

nampaknya bersetuju bahawa kedua-dua kewarganegaraan British dan Malayan Union tidak boleh diterima. Rakyat British mempunyai kedudukan istimewa dalam

Malayan Union kerana mereka adalah sebahagian daripada Komanwel British dan kuasa kolonial Britain.<sup>60</sup> Jawatankuasa itu mengakui bahawa terdapat ketidakadilan antara penduduk Pulau Pinang dan Melaka yang merupakan rakyat British dan rakyat Malayan Union manakala orang lain hanyalah rakyat Malayan Union.<sup>61</sup>

Menurut Laporan Linehan, adalah tidak munasabah untuk rakyat Singapura diberi kerakyatan Malayan Union kerana kedua-duanya adalah entiti pentadbiran yang berbeza. Jawatankuasa Linehan mencadangkan bahawa penduduk Singapura tidaklah diberikan kerakyatan Malayan Union. Sehingga Singapura menyertai Malayan Union, penduduk Singapura tidak sepatutnya mempunyai suara politik dalam menentukan nasib Malayan Union itu.<sup>62</sup>

Oleh kerana orang Melayu tidak mempunyai wakil dalam jawatankuasa ini, cadangan kerakyatan mungkin akan diubah selepas pendapat orang Melayu dipertimbangkan.<sup>63</sup> Pada 24 dan 25 Julai 1946, Gabenor Jeneral Malcolm MacDonald dan Gent mengadakan perbincangan dengan raja-raja Melayu dan Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO). Dipimpin oleh Dato Onn bin Jaafar, pemimpin Melayu telah menubuhkan Persatuan Kebangsaan Melayu Malaya (*United Malay National Organisation*) pada Mac 1946 untuk menentang rancangan Malayan Union. Sebab utama penentangan ialah kerana pemindahan kedaulatan Negeri-negeri Melayu daripada Raja-raja Melayu kepada Kerajaan British. Ini membawa kepada penubuhan Jawatankuasa Kerja yang terdiri daripada lima wakil kerajaan British, empat wakil raja-raja Melayu dan dua wakil UMNO. Jawatankuasa ini akan memeriksa cadangan perlembagaan yang dikemukakan oleh UMNO dan raja-raja Melayu serta merangka perlembagaan baharu.<sup>64</sup>

### **Jawatankuasa Linehan dan Jawatankuasa Kerja: Perbezaan Konsep Kerakyatan**

Jawatankuasa Kerja telah mencadangkan rancangan Persekutuan Tanah Melayu untuk menggantikan rancangan Malayan Union. Berbeza dengan definisi kerakyatan Malayan Union oleh Laporan Linehan, Jawatankuasa Kerja mendefinisikan kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu sebagai bukan kewarganegaraan.

“...the Committee wished to have clearly before it the meaning of ‘citizenship’ and its implications. It was explained that it was not a nationality, neither could it develop into a nationality. It would not affect or impair, in any respect whatever, the status of British subjects in the Settlements or the status of subjects of Rulers in the Malay States. It is an addition to, and not a subtraction from, nationality and could be a qualification for electoral rights, for membership of Councils and for employment in Government service, and it could confer other privileges and impose obligations.”<sup>65</sup>

Rancangan Persekutuan Tanah Melayu telah dicadangkan oleh Jawatankuasa Kerja untuk menggantikan rancangan Malayan Union. Jawatankuasa Kerja mentakrifkan seseorang sebagai bukan kewarganegaraan Persekutuan Tanah Melayu, bertentangan dengan definisi kerakyatan Malayan Union dalam Laporan Linehan.

“...the Committee wished to have clearly before it the meaning of ‘citizenship’ and its implications. It was explained that it was not a nationality, neither could it develop into a nationality. It would not affect or impair, in any respect whatever, the status of British subjects in the Settlements or the status of subjects of Rulers in the Malay States. It is an addition to, and not a subtraction from, nationality and could be a qualification for electoral rights, for membership of Councils and for employment in Government service, and it could confer other privileges and impose obligations.”<sup>66</sup>

Oleh itu, dinyatakan “*Keeping in mind again the principle that citizenship is not a nationality, we concluded that oaths of allegiance would be out of place.*”<sup>67</sup> Memandangkan kerakyatan Persekutuan bukanlah kewarganegaraan, rakyat Persekutuan tidak diperlukan menafi kewarganegaraan asing yang dimiliki mereka.<sup>68</sup> Rakyat British dan rakyat Raja boleh mengekalkan status mereka di samping mendapat kelebihan tambahan daripada kerakyatan Persekutuan. Orang Cina pula boleh mendapat kerakyatan Persekutuan dan pada masa sama terus kekal sebagai warganegara China.<sup>69</sup> Dengan erti kata lain, Persekutuan membenarkan rakyatnya memiliki dwi-kerakyatan. Rakyat Persekutuan tidak perlu menafi status kewarganegaraan asing mereka kerana kerakyatan Persekutuan bukanlah kewarganegaraan.<sup>70</sup> Rakyat British dan rakyat Raja mempunyai keupayaan untuk mengekalkan status mereka dan mendapat kelebihan tambahan sebagai kerakyatan Persekutuan. Orang Cina boleh kekal sebagai warganegara China sambil mendapat kerakyatan Persekutuan.<sup>71</sup> Dengan kata lain, Persekutuan membenarkan warganya mempunyai kedua-dua kerajaan dan kuasa.

Dengan memiliki kerakyatan Persekutuan, seseorang mungkin boleh mengundi, menjadi ahli sebuah Majlis (*Council*) dan memasuki perkhidmatan kerajaan dan pada masa sama tidak melepaskan kerakyatan asalnya.<sup>72</sup> Jawatankuasa Kerja hanya memberikan orang bukan Melayu hak kerakyatan dan hak sah untuk menetap di Negeri-negeri Melayu dan bukan satu kewarganegaraan.<sup>73</sup> Kerakyatan tanpa kewarganegaraan bererti rakyat Persekutuan mempunyai hak politik dan sivik di Persekutuan tanpa perlu memberikan kesetiaan kepada Persekutuan. Kesetiaan yang merupakan asas kewarganegaraan tidak disyaratkan daripada rakyat kerana kerakyatan bukanlah kewarganegaraan. Di luar Persekutuan, mereka tidak mempunyai status antarabangsa.

Kerakyatan Persekutuan membenarkan seseorang mengundi, menjadi ahli majlis atau council, dan memasuki perkhidmatan kerajaan sambil tidak melepaskan kerakyatan asal mereka.<sup>74</sup> Hak kerakyatan dan hak sah untuk menetap di Negeri-negeri Melayu hanya diberikan kepada orang bukan Melayu oleh Jawatankuasa Kerja.<sup>75</sup> Kerakyatan tanpa kewarganegaraan bermakna seseorang yang menjadi warganegara Persekutuan mempunyai hak politik dan sivik di negara itu tanpa perlu menjadi setia kepadanya. Kerana kerakyatan bukanlah kewarganegaraan, kesetiaan, asas kewarganegaraan, tidak diperlukan daripada rakyat. Mereka tidak mempunyai status antarabangsa jika mereka berada di luar Persekutuan.

Laporan Jawatankuasa Kerja, sebaliknya, adalah kemajuan besar kerana cadangan itu membezakan dengan jelas antara perkataan kerakyatan dan kewarganegaraan. Orang yang mendapatinya tidak menukar status kewarganegaraan mereka. Oleh itu, Kertas Putih awal tidak mempunyai kelemahan. Dengan kata lain, setiap orang bukan Melayu masih mempunyai status warganegara India atau China, tetapi juga boleh menjadi rakyat

Persekutuan jika mereka inginkan hak politik di Tanah Melayu.<sup>76</sup> Walaupun Jawatankuasa Kerja telah menyelesaikan isu kerakyatan, namun isu kesetiaan dan kewarganegaraan yang merupakan komponen penting kerakyatan masih belum diselesaikan.<sup>77</sup>

Jawatankuasa Linehan menyatakan kemungkinan orang Eurasian dan orang Melayu tidak berpuas hati apabila warganegara lain memiliki kerakyatan di negeri mereka sedangkan mereka hanya mempunyai satu kerakyatan.<sup>78</sup> Sebelum 1946 lagi, tiada undang-undang kewarganegaraan di negeri Melayu yang memberikan status kebangsaan kepada mereka yang dilahirkan di situ. Dari sudut Undang-undang Antarabangsa yang dikuasai Barat, orang Melayu yang merupakan rakyat Raja dan orang Eurasian tidak mempunyai status antarabangsa. Mereka menggunakan status BPP apabila ke luar negara.<sup>79</sup> Dengan kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu, kedua-dua golongan itu kekal tanpa kewarganegaraan. Menurut Jawatankuasa Linehan, orang Eurasian dan Melayu mungkin tidak berpuas hati apabila orang lain mempunyai kerakyatan di negeri mereka sedangkan mereka hanya mempunyai satu kerakyatan.<sup>80</sup> Tidak ada undang-undang kewarganegaraan di negeri Melayu sebelum 1946 yang memberikan status kebangsaan kepada orang yang dilahirkan di negeri itu. Orang Melayu, sebagai rakyat Raja dan orang Eurasian, tidak mempunyai status antarabangsa mengikut undang-undang antarabangsa yang dikuasai Barat. Apabila mereka berada di luar negara, mereka menggunakan status BPP.<sup>81</sup>

Kedua-dua masyarakat itu tidak mempunyai kewarganegaraan walaupun mereka tinggal di Persekutuan Tanah Melayu. Orang Eurasian berpendapat orang Melayu sebagai rakyat Raja memiliki hak istimewa bumiputera. Mereka melihat kelebihan kerakyatan Persekutuan terhad kepada kemasukan ke dalam Majlis Perundangan dan perkhidmatan kerajaan. Oleh itu, mereka bimbang status kerakyatan tempatan tidak memberikan kelebihan, dan di luar Tanah Melayu mereka hanya memiliki BPP. Orang Eurasian menuntut mereka adalah bumiputera dan tidak mempunyai tanah air yang lain selain Tanah Melayu. Mereka meminta supaya diberikan status dan hak yang sama dengan orang Melayu.<sup>82</sup> Menurut orang Eurasian, orang Melayu sebagai rakyat Raja, mempunyai hak istimewa bumiputera. Mereka percaya bahawa faedah menjadi rakyat persekutuan terhad kepada kemasukan ke dalam Majlis Perundangan dan perkhidmatan kerajaan. Oleh itu, mereka khuatir status kerakyatan tempatan tidak memberikan kelebihan, dan hanya BPP mereka terdapat di luar Tanah Melayu. Orang Eurasian menyatakan bahawa mereka adalah bumiputera dan hanya mempunyai Tanah Melayu sebagai tanah air mereka. Mereka memohon hak dan kedudukan yang sama dengan orang Melayu.<sup>83</sup>

Jawatankuasa Kerja yang ditubuhkan untuk mencadangkan perlembagaan yang baru menggantikan perlembagaan Malayan Union menghadapi masalah yang sama dengan Jawatankuasa Linehan dalam menentukan kelayakan kerakyatan bagi rakyat British yang tinggal di Negeri-negeri Selat.<sup>84</sup> Jawatankuasa Kerja menghadapi kesukaran untuk menentukan sama ada rakyat British memenuhi kedua-dua asas kerakyatan berikut: *“political rights in the Malayan Union should be extended to those who regard Malaya as their real home and as the object of their loyalty.”*<sup>85</sup> Terdapat penduduk yang telah lama menetap di Negeri-negeri Selat yang menganggap Tanah Melayu sebagai tanah air mereka. Kategori ini berhak menerima kerakyatan. Walau bagaimanapun, terdapat juga rakyat British yang dilahirkan di Negeri-negeri Selat yang hanya tinggal di sana dan tidak dapat menunjukkan bahawa mereka berhasrat untuk menetap di Tanah Melayu. Oleh itu, tempoh tinggal 15 tahun adalah wajar untuk kategori kedua rakyat British ini.<sup>86</sup>

## **Kerakyatan dan Pembentukan Politik Persekutuan**

Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 mengiktiraf orang Melayu sebagai rakyat Raja, mengembalikan kerakyatan tradisional Negeri Melayu. Ia adalah bukti bertulis bahawa rakyat Raja wujud sebelum 1948. Rakyat Raja dan orang Melayu telah didefinisikan untuk kali pertama untuk tujuan kerakyatan.<sup>87</sup> Rakyat Negeri-negeri Melayu mempunyai dua status: sebagai negeri dalam Persekutuan dan sebagai negeri naungan British. Apabila Persekutuan Tanah Melayu ditubuhkan pada tahun 1948, ia menggabungkan wilayah di bawah kedaulatan British dan wilayah di bawah perlindungan British.<sup>88</sup> Rakyat British mendapat keutamaan dalam pemerolehan kerakyatan apabila kerakyatan Malayan Union digantikan dengan kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu. Terdapat syarat-syarat yang berbeza dalam pemerolehan kerakyatan di Negeri-negeri Melayu dan Negeri-negeri Selat. Orang bukan Melayu yang tinggal di Negeri-negeri Melayu hanya boleh menjadi rakyat Persekutuan jika kedua-dua ibu bapanya dilahirkan di sana dan tinggal di sana selama 15 tahun. Sementara itu, jika seseorang itu dilahirkan dan tinggal di Negeri-negeri Selat, mereka secara automatik mendapat kerakyatan Persekutuan sebagai rakyat British.<sup>89</sup> Status Rakyat British di Negeri-negeri Selat selepas Perang Dunia Kedua ditentukan oleh Akta Kewarganegaraan British (BNA) 1948, yang berkuat kuasa pada 1 Januari 1949. Kelahiran di koloni British (Borneo Utara, Sarawak, Melaka, Pulau Pinang dan Singapura) sebelum 1 Januari 1949 diiktiraf sebagai rakyat British. Mulai tarikh ini, orang yang dilahirkan di koloni mendapat status "Citizens of the United Kingdom and Colonies" (CUKC).<sup>90</sup>

Kewarganegaraan hanya dapat dibentuk apabila Persekutuan menikmati status berkerajaan sendiri. Tetapi, kerajaan British belum bersedia memberikan kemerdekaan serta merta kepada Tanah Melayu.<sup>91</sup> Melalui Perjanjian Persekutuan, orang Melayu sendiri bersetuju bahawa Tanah Melayu patut bergerak ke arah berkerajaan sendiri secara berperingkat di bawah bimbingan British.<sup>92</sup> Walaupun idea kewarganegaraan ditolak British, namun idea kerakyatan umum dikekalkan dalam Persekutuan 1948. Kewarganegaraan hanya boleh dibentuk apabila Persekutuan mempunyai autonomi politik. Walau bagaimanapun, kerajaan British tidak bersedia untuk memberikan Tanah Melayu kemerdekaan segera.<sup>93</sup> Dalam Perjanjian Persekutuan, orang Melayu bersetuju bahawa Tanah Melayu secara berperingkat harus berkerajaan sendiri di bawah pengawasan British.<sup>94</sup>

Mengikut peruntukan perjanjian Persekutuan mengenai syarat kerakyatan, orang bukan Melayu menghadapi syarat-syarat yang lebih ketat untuk memperoleh hak kerakyatan berbanding orang Melayu. Perjanjian Persekutuan adalah dokumen pertama yang membuat perbezaan antara orang Melayu dan bukan Melayu. Hak kerakyatan kaum bukan Melayu jelas menjadi isu yang mewarnai hubungan kaum sebelum merdeka.<sup>95</sup> Tanpa status kewarganegaraan tempatan, masyarakat bukan Melayu dikategorikan sebagai pendatang asing dan tertakluk kepada amalan pembuangan negeri oleh pentadbir kolonial. Dalam tempoh selepas Perang Dunia Kedua, pintu kepada kewarganegaraan tempatan dibuka secara beransur-ansur kepada populasi Cina yang dilahirkan di tempatan melalui Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 dan diliberalisasikan lagi melalui Enakmen Kewarganegaraan Negeri 1952. Liberalisasi kerakyatan untuk orang bukan Melayu pada 1952 bermula dengan pembentukan Jawatankuasa Hubungan Antara Kaum (*Communities Liaison Committee*) pada January 1949.<sup>96</sup>

Perundangan kewarganegaraan dilonggarkan pada tahun 1952 oleh kerajaan kepada masyarakat bukan Melayu. Ini disebabkan oleh fakta bahawa kerajaan menyedari bahawa

sokongan daripada kaum bukan Melayu adalah penting dalam usaha mereka untuk memerangi komunis. Selain itu, kerajaan menyedari hakikat bahawa perjuangan melawan komunis akan menjadi lebih mencabar sekiranya orang Cina tidak diberi hak dalam Persekutuan.<sup>97</sup> CLC merupakan pentas kepada pelbagai komuniti untuk menyelesaikan isu perkauman dan mencapai kompromi politik melalui perbincangan dengan pihak pentadbir kolonial. UMNO ditubuhkan untuk menjaga kepentingan masyarakat Melayu semasa krisis Malayan Union. Namun, selepas Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 ditandatangani, pemimpin UMNO kemudiannya mengambil pendekatan politik yang lebih luas untuk merangkumi masyarakat bukan Melayu dalam perjuangan ke arah kemerdekaan.<sup>98</sup>

## **Kesimpulan**

British percaya bahawa pengenalan kerakyatan umum Malayan Union akan menyelesaikan isu seperti kekurangan kuasa perundangan, kewujudan Negeri-negeri Melayu yang berasingan dan kedudukan politik orang bukan Melayu. Dengan menerima prinsip persamaan hak untuk semua rakyat, British menyelesaikan isu utamanya sebelum perang: orang bukan Melayu yang tidak mempunyai status dan hak politik. Perbincangan dalam Jawatankuasa Linehan dan Jawatankuasa Kerja sama-sama menyokong prinsip kerakyatan umum untuk seluruh Persekutuan. Perbezaannya adalah pada isu dwikewarganegaraan; Laporan Jawatankuasa Linehan menentang dwikesetiaan manakala Laporan Jawatankuasa Kerja membolehkan dwikesetiaan. Laporan Jawatankuasa Linehan mencadangkan konsep kewarganegaraan manakala Laporan Jawatankuasa Kerja mencadangkan konsep kerakyatan.

Sehingga 1957, sebab utama dwikerakyatan adalah ketiadaan kewarganegaraan umum di seluruh Persekutuan adalah faktor utama yang menyumbang kepada dwikerakyatan. Kerajaan tidak dapat mewajibkan mana-mana warganegara Persekutuan untuk melepaskan status kewarganegaraan asing mereka kerana kerakyatan Persekutuan 1948 bukan satu kewarganegaraan. Jawatankuasa Linehan dalam mencadangkan syarat kerakyatan Malayan Union, juga mengemukakan pendirian yang sama. Hanya dengan membentuk kewarganegaraan, kerajaan boleh meminta warganegaranya menafikan kesetiaan dan kewarganegaraan asalnya. Selain itu, dwi-kerakyatan juga disebabkan oleh struktur politik Persekutuan Tanah Melayu yang terdiri daripada unit-unit pentabdiran Negeri-negeri Melayu dan Negeri Selat yang digabungkan di bawah pentadbiran pusat. Rakyat yang dilahirkan di negeri-negeri Melayu mendapat status rakyat Raja, Orang yang Dilindungi oleh British (BPP) dan rakyat Persekutuan kerana status negeri mereka sebagai negeri yang berdaulat, negeri naungan British, dan negeri dalam Persekutuan. Mereka yang dilahirkan di Pulau Pinang dan Melaka mempunyai dua status berbeza kerana ia adalah tanah jajahan British dan sebahagian daripada Persekutuan.

## **Penghargaan**

Penulis ingin merakamkan setinggi-tinggi terima kasih kepada pewasit, sidang editor *Sejarah: Journal of the Department of History* dan Arkib Negara Malaysia.

## Biodata

\* Dr. Low Choo Chin ([lowc@usm.my](mailto:lowc@usm.my)) (*corresponding author*) adalah Pensyarah Kanan di Bahagian Sejarah, Pusat Pengajian Pendidikan Jarak Jauh, Universiti Sains Malaysia, 11800, Pulau Pinang, Malaysia. Kepakarannya adalah dalam bidang migrasi, kerakyatan dan diaspora.

Encik Mohd Khairil Hisham ([curator@gdtjns.com](mailto:curator@gdtjns.com)) adalah kurator di Galeri Diraja Tuanku Ja'afar, 70100, Seremban, Negeri Sembilan, Malaysia.

## Nota

<sup>1</sup> Albert Lau, "Malayan Union Citizenship: Constitutional Change and Controversy in Malaya, 1942-48," *Journal of Southeast Asian Studies* 20, No.2, 1989, hlm. 233.

<sup>2</sup> George Maxwell, "A Note on Malayan Union Citizenship (White Paper Command 6724)", 1946, perenggan 3, Maxwell Paper.

<sup>3</sup> Ibid., perenggan 15

<sup>4</sup> George Maxwell, "Note on Malayan Union Citizenship (White Paper Command 6749)", 28 Mac 1946, perenggan 2, Maxwell Paper.

<sup>5</sup> Ibid., perenggan 4.

<sup>6</sup> Ibid., perenggan 35

<sup>7</sup> George Maxwell to Patrick Donner, 29 April 1946, Maxwell Paper.

<sup>8</sup> Maurice Freedman, "The growth of a plural society in Malaya," *Pacific Affairs*, 33, No. 2, 1960, hlm. 158-159.

<sup>9</sup> Francis G. Carnell, "Malayan Citizenship Legislation," *International and Comparative Law Quarterly*, 1, No. 4, 1952, hlm. 505.

<sup>10</sup> Kanagaratnam J. Ratnam, *Communalism and The Political Process in Malaya*, Singapore, University of Malaya Press, 1965, hlm. 72.

<sup>11</sup> Nissim Bar Yaacov, *Dual Nationality*, London, Stevens & Sons Limited, 1957, hlm. 22-23.

<sup>12</sup> Ramlah Adam, "Pembentukan Kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu, 1946-1956 dan Kesannya kepada Kedudukan Politik Orang Melayu," *Malaysia Dari Segi Sejarah*, 21, 1993, hlm. 1-2.

<sup>13</sup> Visu Sinnadurai, "Undang-undang Kewarganegaraan Malaysia," In by Tun Muhamed Suffian, H. P. Lee and F. A. Trindade (eds.), *Perlembagaan Malaysia: Perkembangannya, 1957-1977*, Petaling Jaya: Fajar Bakti, 1983, hlm 81-82.

<sup>14</sup> Bernard Z. Keo, "British Subjects by Birth, Imperial Citizens by Choice: The Straits Chinese and Cultural Citizenship in Colonial Malaya", *Itinerario*, 49, No. 2, 2025, hlm. 275.

<sup>15</sup> Memorial relating to Malaya submitted to His Majesty's Secretary of State for the Colonies from Tan Cheng Lock, 1945, dalam Tan Cheng Lock, *Malayan Problems from Chinese Point of View*, Singapore: Tannasco, 1947, hlm. 69-70.

<sup>16</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship" hlm. 222.

<sup>17</sup> Roland Braddel to Colonial Office, 'Comments on Association of British Malaya Memorandum' 31 Mei 1944, hlm. 10-11, CO 825/42/6

<sup>18</sup> P.A.B. McKerron to W.B.L. Monson, 3 Disember 1943, CO 825/42/6.

<sup>19</sup> War Cabinet: Constitutional Policy in Malaya, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 9 Disember 1944, CO 825/43/15.

<sup>20</sup> Tan Cheng Lock to George Maxwell, 30 Ogos 1945, Maxwell Paper.

<sup>21</sup> Tan Cheng Lock to George Maxwell, 20 Ogos 1945, Maxwell Paper.

<sup>22</sup> Laurie Fransman, *British Nationality Law*, London: Butterworth, 1998, hlm. 690-691.

<sup>23</sup> J. M. Gullick, *Malaya*, 2nd Edition, London: Ernest Benn, 1964, ms 237.

<sup>24</sup> Lennox A. Mills, *Malaya: A Political and Economics Appraisal*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1957, hlm. 35.

<sup>25</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship," hlm. 221.

<sup>26</sup> Ibid., hlm. 220.

<sup>27</sup> Ibid. hlm. 222.

<sup>28</sup> Yeo Kim Wah, "The Anti-Federation Movement in Malaya, 1946-48." *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 11, No.2, 1980, hlm. 32.

- <sup>29</sup> Cecil Clementi, "Statement at a Colonial Office Conference concerning Parliamentary Command Paper No. 6724", 26 Februari 1946, dalam Maxwell Paper
- <sup>30</sup> "A Malay Union", *British Malaya*, hlm. 186.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 184.
- <sup>32</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship", hlm. 228.
- <sup>33</sup> Heng Pek Koon, *Chinese Politics in Malaysia: A History of the Malaysian Chinese Association*, Singapore: Oxford University Press, 1988, hlm. 42
- <sup>34</sup> Hara Fujio, *Malayan Chinese and China: Conversion in Identity Consciousness, 1945-1957*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997, hlm. 4.
- <sup>35</sup> Michael Stenson, *Class, Race and Colonialism in West Malaysia: The Indian Case*, Queensland: University of Queensland Press, 1980, hlm. 114.
- <sup>36</sup> *Parliamentary Debates: Hansard, House of Commons Official Report*, Vol. 421, 17 April 1946, London: HMSO, 1946, hlm. 2670-2671.
- <sup>37</sup> George Maxwell to Patrick Donner, 29 April 1946, dalam Maxwell Paper.
- <sup>38</sup> Ramlah Adam, "Pembentukan Kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu, 1946-1956 dan Kesannya kepada Kedudukan Politik Orang Melayu," *Malaysia Dari Segi Sejarah*, Bil. 21, 1993, hlm. 10.
- <sup>39</sup> Mills, *Malaya*, hlm. 35.
- <sup>40</sup> Cheah Boon Kheng, "Malayan Chinese and the Citizenship issue, 1945-48," *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, Vol. 12, 1978, hlm. 106.
- <sup>41</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship", hlm. 231
- <sup>42</sup> Cheah, "Malayan Chinese and the Citizenship issue", hlm. 110
- <sup>43</sup> C. M. Turnbull, *A History of Singapore*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1977, hlm 223.
- <sup>44</sup> Maxwell, "A Note on Malayan Union Citizenship (White Paper Command 6724)", perenggan 4.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, perenggan 15.
- <sup>46</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship", hlm. 232.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 233-234.
- <sup>48</sup> Proceedings of the Second Meeting of the Committee Appointed by His Excellency the Governor to Consider and Make Recommendations to the Government Upon the Matter of the Qualifications Appropriate to Malayan Union Citizenship, (Malayan Union Citizenship Proposals Committee) 1 dan 2 Jun 1946, hlm. 23.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 23.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, hlm.25.
- <sup>51</sup> Proceedings of the First Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 16 Mei 1946, hlm. 15.
- <sup>52</sup> Proceedings of the Second Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee 1 dan 2 Jun, hlm. 23.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 24.
- <sup>54</sup> Proceedings of the First Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 16 Mei 1946, hlm. 9.
- <sup>55</sup> *Interim Report of the Committee Appointed by His Excellency the Governor to Consider and Make Recommendations to the Government Upon the Matter of the Qualifications Appropriate to Malayan Union Citizenship* (Report of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee) 2 Julai 1946, hlm. 2.
- <sup>56</sup> Albert Lau, *The Malayan Union Controversy 1942-1948*, Singapore: Oxford University Press, 1991, hlm.178-179.
- <sup>57</sup> Report of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, hlm. 2.
- <sup>58</sup> Proceedings of the Second Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 1 dan 2 Jun 1946, hlm. 34
- <sup>59</sup> Report of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, hlm. 4.
- <sup>60</sup> *Ibid.*
- <sup>61</sup> Proceedings of the First Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 16 Mei 1946, hlm. 2.
- <sup>62</sup> Report of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, hlm. 2.
- <sup>63</sup> Lau, "Malayan Union Citizenship", hlm. 234-235.
- <sup>64</sup> Cheah, "Malayan Chinese and the Citizenship Issue" hlm. 105.
- <sup>65</sup> *Constitutional proposals for Malaya: Report of the Working Committee appointed by a Conference of His Excellency the Governor of the Malayan Union, Their Highnesses the Rulers of the Malay States and the Representatives of the UMNO*, 1946, hlm. 23.
- <sup>66</sup> *Ibid.*
- <sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

- <sup>68</sup> K. J. Ratnam, *Communalism and The Political Process in Malaya*, hlm. 83.
- <sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 77-78.
- <sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 83.
- <sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 77-78
- <sup>72</sup> Mills, *Malaya*, hlm. 39.
- <sup>73</sup> Ariffin Omar, *Bangsa Melayu: Malay Concepts of Democracy and Community 1945-1950*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1993, hlm. 109.
- <sup>74</sup> Mills, *Malaya*, hlm. 39.
- <sup>75</sup> Omar, *Bangsa Melayu*, hlm. 109.
- <sup>76</sup> Memorandum from Mr. Ramani, *Constitutional Proposals for Malaya: Report of the Consultative Committee*, hlm. 90.
- <sup>77</sup> Report of the Consultative Committee, memorandum by All-Malayan Estate Workers' Union, 12 Mac 1947, hlm. 173.
- <sup>78</sup> Proceedings of the First Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 16 Mei 1946, hlm. 15.
- <sup>79</sup> Proceedings of the Second Meeting of the Malayan Union *Citizenship Proposals Committee*, 2 Jun 1946, hlm. 27.
- <sup>80</sup> Proceedings of the First Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 16 Mei 1946, hlm. 15.
- <sup>81</sup> Proceedings of the Second Meeting of the Malayan Union Citizenship Proposals Committee, 2 Jun 1946, hlm. 27.
- <sup>82</sup> Report of the Consultative Committee, memorandum from the Eurasian Union, hlm. 138-139.
- <sup>83</sup> *Ibid.*
- <sup>84</sup> Cheah, "Malayan Chinese and the Citizenship issue, 1945-48," hlm. 105.
- <sup>85</sup> *Constitutional Proposals for Malaya: Report of the Working Committee Appointed by a Conference of His Excellency the Governor of the Malayan Union, Their Highnesses the Rulers of the Malay States and the Representatives of the UMNO*, Kuala Lumpur: Malayan Union Government Press, 1947, perenggan 83.
- <sup>86</sup> *Ibid.*, perenggan 83.
- <sup>87</sup> Ramlah Adam, "Pembentukan Kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu", hlm. 12-13.
- <sup>88</sup> Clive Parry, *Nationality and Citizenship Laws of The Commonwealth and the Republic of Ireland*, London: Stevens & Sons Limited, 1957, hlm. 98.
- <sup>89</sup> Ratnam, *Communalism and The Political Process in Malaya*, hlm.80.
- <sup>90</sup> Low Choo Chin, "Dwikerakyatan Dalam Komanwel Di Persekutuan Tanah Melayu: Antara Persoalan Kesetiaan Dan Persoalan Prinsip," *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 29 No. 2, 2020, hlm. 122.
- <sup>91</sup> Cheah, "Malayan Chinese and the Citizenship Issue" hlm. 117.
- <sup>92</sup> Yeo, "The Anti-Federation Movement in Malaya" hlm. 46-47.
- <sup>93</sup> Cheah "Malayan Chinese and the Citizenship Issue" hlm. 117.
- <sup>94</sup> Yeo, "The Anti-Federation Movement in Malaya" hlm. 46-47
- <sup>95</sup> Abdul Halim Ramli. "Perdebatan antara kaum mengenai isu kerakyatan sebelum merdeka", *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol.18, No. 18, 2010, hlm. 59-60.
- <sup>96</sup> Low Choo Chin & Shi Xiang Kun, "Migration, Citizenship, and Repatriation: Overseas Chinese In Malaya, 1900-1952", *JEBAT*, 52 No. 3, 2025, hlm. 279.
- <sup>97</sup> Ho Hui. Ling, "Persaingan Kuasa antara Komunis dengan Kerajaan di Tanah Melayu, 1948 1960," *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 32, No. 1, 2023, hlm. 97.
- <sup>98</sup> Joseph M. Fernando, "Revisiting the Origins of the Alliance," *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 7, No.7, 1999, hlm. 124.

## Rujukan

Abdul Halim Ramli, Perdebatan antara kaum mengenai isu kerakyatan sebelum merdeka. *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol.18, No. 18, 2010, 55-86.

Ariffin Omar, *Bangsa Melayu: Malay concepts of democracy and community, 1945–1950*,

Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1993.

Carnell, Francis G. "Malayan Citizenship Legislation," *International and Comparative Law Quarterly*, 1, No. 4, 1952, 504–18.

Cheah, B. K., "Malayan Chinese and the citizenship issue, 1945–48," *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, 12, 1978, 95–122.

CO 825, Eastern Department Original Correspondent (1927-1946)

*Constitutional proposals for Malaya: Report of the Working Committee appointed by a Conference of His Excellency the Governor of the Malayan Union, Their Highnesses the Rulers of the Malay States and the Representatives of the UMNO.* Kuala Lumpur: Malayan Union Government Press, 1947.

*Constitutional Proposals for Malaya: Report of the Consultative Committee.* Kuala Lumpur: Malayan Union Government Press, 1947.

Fransman, L. *British nationality law.* London: Butterworth, 1998.

Freedman, Maurice. 1960. "The growth of a plural society in Malay," *Pacific Affairs*, 33, No. 2, 1960, 158-168.

Hara, F., *Malayan Chinese and China: Conversion in Identity Consciousness, 1945–1957,* Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997.

Heng, P. K., *Chinese Politics in Malaysia: A History of the Malaysian Chinese Association.* Singapore: Oxford University Press, 1988.

Ho Hui Ling, "Persaingan Kuasa antara Komunis dengan Kerajaan di Tanah Melayu, 1948-1960", *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 32, No. 1, 2023, 85-110.

Joseph Fernando, "Revisiting the Origins of the Alliance," *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 7, No. 7, 1999, 121–43.

Keo, B. Z., British Subjects by Birth, Imperial Citizens by Choice: The Straits Chinese and Cultural Citizenship in Colonial Malaya, *Itinerario*, 49, No. 2, 2025, 270–290.

Lau, A. Malayan Union Citizenship: Constitutional Change and Controversy in Malaya, 1942–48. *Journal of Southeast Asian Studies*, 20, No. 2, 1989, 216-243.

Lau, A., *The Malayan Union Controversy 1942-1948,* Singapore: Oxford University Press, 1991.

Low, Choo Chin, "Dwikerakyatan Dalam Komanwel Di Persekutuan Tanah Melayu: Antara Persoalan Kesetiaan Dan Persoalan Prinsip," *Sejarah: Journal of the Department of History*, Vol. 29, No. 2, 2020, 120-138.

Low, Choo Chin, & Shi, X.K., "Migration, Citizenship, and Repatriation: Overseas Chinese in Malaya, 1900-1952," *Jebat*, 52, No. 3, 2025, 277-298.

Mills, L. A., *Malaya: A Political and Economic Appraisal*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1957.

Parry, Clive, *Nationality and Citizenship Laws of The Commonwealth and the Republic of Ireland*, London: Stevens & Sons Limited, 1957

Ramlah Adam, "Pembentukan Kerakyatan Persekutuan Tanah Melayu, 1946–1956 dan Kesannya kepada Kedudukan Politik Orang Melayu," *Malaysia Dari Segi Sejarah*, 21, 1993.

K. J. Ratnam, *Communalism and the political process in Malaya*, Singapore: University of Malaya Press, 1965.

R.C. Selangor 165/1946, Malayan Union Citizenship Proposals Committee Report, Selangor Secretariat British Resident's Office Files.

Sinnadurai, Visu, "Undang-undang Kewarganegaraan Malaysia," In by Tun Muhamed Suffian, H. P. Lee and F. A. Trindade (eds.), *Perlembagaan Malaysia: Perkembangannya, 1957-1977*, Petaling Jaya: Fajar Bakti, 1983.

SP 5 Surat Persendirian Sir William George Maxwell, 1888-1955

SP 13 Surat Persendirian Tun Tan Cheng Lock

Stenson, M. *Class, race and colonialism in West Malaysia: The Indian case*. Queensland: University of Queensland Press, 1980.

Tan, C. L., *Malayan Problems from the Chinese Point of View*, Singapore: Tannasco, 1947.

Turnbull, C. M., *A History of Singapore, 1819–1975*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1977.

Yaacov, N. Bar, *Dual Nationality*, London: Stevens & Sons Limited, 1957.

Yeo, K. W., "The Anti-Federation Movement in Malaya, 1946–48," *Journal of Southeast Asian Studies*, 4, No. 1, 1973, 31–51.