

BAB III

KEPEMIMPINAN YEKATERINA YANG AGUNG DI KEKAISARAN RUSIA TAHUN 1765-1775

3.1 Kepemimpinan Yekaterina II Tahun 1765-1775

Kekaisaran Rusia pada saat Yekaterina II naik takhta 1762 berada dalam masa transisi penting, ketika warisan kuno mulai bersinggungan dengan gelombang pemikiran baru dari Pencerahan Eropa. Sebelum masa pemerintahan Yekaterina, kekaisaran dipenuhi konflik internal yang melibatkan elite kekuasaan yang lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada reformasi negara. Setelah kematian Peter yang Agung pada tahun 1725, stabilitas pemerintahan sangat dipengaruhi oleh para elite. Saat itu, istri Peter yaitu Yekaterina I dinobatkan sebagai Tsarina atas inisiatif Pangeran Menshikov⁵¹. Penunjukan ini sempat mendapat penolakan dari sebagian bangsawan karena dianggap mengabaikan garis keturunan langsung. Namun, dengan dukungan pasukan garnisun (unit militer yang ditempatkan secara permanen), penolakan tersebut berhasil direndah dan Yekaterina I resmi naik takhta pada tahun yang sama⁵².

Pengaruh elit penguasa Rusia terus berlangsung hingga Ivan IV naik tahta yang pada saat itu usianya baru 2 bulan, Ivan VI dipilih Tsarina Anna Ioannovna untuk menjadi pewarisnya. Ivan VI yang masih bayi itu memiliki wali resmi yaitu Anna Leopoldovna yang merupakan bu dari Ivan VI. Kekuasaan Ivan VI tidak berlangsung lama, Ivan VI naik tahta pada tahun 1740 dan berhasil dihindari tanpa perlawanan oleh Elizabeth Petrovna yang merupakan putri dari Tsar Peter Yang Agung pada tahun 1741. Tsarina Elizabeth kemudian memerintah Kekaisaran Rusia dari tahun 1741-1761, pada masa pemerintahannya Keputusan-keputusan pemerintah seringkali diserahkan kepada orang-orang favorit sang Tsarina. Legislasi yang baru terus mendukung bangsawan dengan mengorbankan buruh tani, termasuk undang-undang yang memberi hak kepada bangsawan untuk

⁵¹ Jacob Abbott, *Peter the Great* (New York & London: Harper & Brothers, 1902), hlm. 178.

⁵² S. B. Boulton, *The Russian Empire: Its Origin and Development* (London: Cassell, 1882), hlm. 142–143.

mengasingkan buruh tani mereka ke Siberia⁵³.

Ketidakstabilan politik akibat dominasi elit penguasa menyadarkan Yekaterina II untuk memperkuat legitimasinya dengan merangkul elit politik. dinamika politik Rusia saat itu, terdapat dua tokoh berpengaruh yang memainkan peran besar, yaitu Nikita Panin dan Grigory Orlov. Yekaterina II menyadari pentingnya menjaga keseimbangan antara dua kekuatan besar ini, karena dukungan mereka sangat menentukan stabilitas kekuasaannya dan kelangsungan pemerintahannya.

Nikita Ivanovich Panin, merupakan negarawan cerdas dan berwawasan luas, yang kemudian diangkat sebagai Menteri Luar Negeri Kekaisaran Rusia pada masa awal pemerintahan Yekaterina II. Pada tahun 1763, Tsarina Yekaterina II memberikan urusan luar negeri kepada Panin. Karena, Tsarina menganggap Panin sangat mampu dalam menangani diplomasi dan kebijakan luar negeri⁵⁴. Selain cerdas dalam urusan kenegaraan, Panin juga diberikan hak untuk mengasuh putra mahkota. Dalam surat Yekaterina II untuk Panin mengatakan⁵⁵.

Никита Иванович!

О благополучном пребывании и добром здоровье любезного моего сына я радуюсь, а что дурная погода препятствует ему не забавлять, то не удивительно, потому что продолжающиеся ветры, холод и непрестанные дожди сие происходящее отъимают и у нас удовольствие, которое бы могли мы при хорошем времени в пути иметь.

Завтра я чаю быть в Ростове, пребывая Вам всегда доброжелательно.

Екатерина.

Переславль.

*Май 22 дня, 1763 г.

Terjemahan :

Aku bersukacita atas kesejahteraan dan kesehatan baik dari putraku tercinta.

Dan mengenai cuaca buruk yang menghalanginya untuk bersenang-senang,

⁵³ Michael Kort, *A Brief History of Russia* (New York: Facts On File, Inc., 2008), hlm. 61.

⁵⁴ Denis Ivanovich Fonvizin, Ivan Ivanovich Dmitriev, dan Pyotr Ivanovich Bogdanovich, *The Life of Count Nikita Ivanovich Panin*, Presidential Library, <https://www.prlib.ru/en/item/902796>, diunduh 8 Juni 2025.

⁵⁵ Екатерина II (Catherine II), *Letters and Notes of Empress Catherine II to Count Nikita Ivanovich Panin*, Presidential Library, <https://www.prlib.ru/en/node/436964>, diunduh 8 Juni 2025.

itu bukan hal yang mengherankan, karena angin yang terus-menerus, udara dingin, dan hujan tiada henti juga merampas dari kami kenikmatan yang bisa saja kami rasakan di perjalanan jika cuaca baik.

Besok aku berharap akan berada di Rostov, tetap dengan penuh niat baik padamu.

*Yekaterina.
Pereslavl.
22 Mei 1763*

Surat itu bermaksud untuk menyatakan kegembiraan Yekaterina mengetahui bahwa putranya dalam keadaan sehat. Ia juga menyebutkan cuaca buruk yang tak henti-henti serta mendoakan agar Panin selalu dalam keadaan baik. Kecerdasan dan jasa Panin kemudian membuat dia menjadi salah satu orang yang berpengaruh dalam pemerintahan Yekaterina II.

Grigory Orlov merupakan putra bangsawan Rusia yang terkemuka. Ayahnya, Grigory Orlov senior, mengabdi kepada Tsar dan mencapai pangkat Penasehat Negara. Grigory Orlov adalah perwira artilleri Rusia yang memulai hubungan asmara dengan Yekaterina II saat ia masih menjadi Grand Duchess. Ia dididik di korps kadet St. Petersburg dan memulai karier militernya dalam Perang Tujuh Tahun. Bersama saudara-saudaranya, Orlov terlibat dalam konspirasi untuk menggulingkan dan membunuh Peter III pada 1762, yang membuka jalan bagi Yekaterina II naik takhta⁵⁶.

Hubungan antara Nikita Panin dan Grigory Orlov mencerminkan dinamika kekuasaan di lingkaran dalam pemerintahan Yekaterina II. Keduanya merupakan tokoh berpengaruh namun memiliki kepentingan dan pendekatan yang berbeda. Panin lebih condong pada jalur diplomasi dan reformasi lembaga negara, sementara Orlov mengandalkan kekuatan militer dan kedekatannya secara pribadi dengan sang permaisuri.

Meskipun sering bersaing dalam memengaruhi keputusan politik, keduanya memainkan peran penting dalam menopang kekuasaan Yekaterina II. Yekaterina

⁵⁶ Olga Prodan, *RT Prominent Russians: Grigory Orlov*, 17 Oktober 1734 – 24 April 1783, <https://russiapedia.rt.com/prominent-russians/the-romanov-dynasty/grigory-orlov/>, diakses 8 Juni 2025.

pun menyadari perlunya menjaga keseimbangan antara dua kekuatan besar ini Panin sebagai otak kebijakan luar negeri dan reformasi, serta Orlov sebagai figur militer yang berjasa menaikkannya ke takhta demi menjaga stabilitas politik dalam negerinya⁵⁷.

Yekaterina Yang Agung menunjukkan kepemimpinan yang tidak hanya cerdas namun juga flaksibel, terutama dalam menghadapi dua tokoh berpengaruh seperti Grigory Orlov dan Nikita Panin. Ia memanfaatkan kekuatan keduanya, Orlov sebagai pendukung militer dan Panin sebagai diplomat namun tetap menjaga agar pengaruh mereka tidak mengancam otoritasnya. Sebagai bentuk penguatan kekuasaan, Yekaterina menyusun *Nakaz* pada 1767, sebuah dokumen hukum yang mencerminkan visinya tentang pemerintahan rasional dan absolut. Melalui strategi ini, ia berhasil mempertahankan stabilitas kekaisaran dan mengukuhkan legitimasinya sebagai penguasa Rusia.

Kepemimpinan Yekaterina II yang karismatik tercermin jelas dalam kemampuannya mengelola dua kekuatan besar di sekelilingnya, yakni Grigory Orlov dan Nikita Panin. Dengan kharisma dan kecerdasannya, ia mampu merangkul keduanya untuk mendukung pemerintahannya, meskipun mereka memiliki kepentingan dan pendekatan yang berbeda. Yekaterina tidak hanya tampil sebagai penguasa absolut, tetapi juga sebagai pemimpin yang mampu membangun pengaruh lewat daya tarik pribadi, komunikasi yang meyakinkan, dan visi politik yang kuat. Karismanya memungkinkan ia menyeimbangkan peran elit politik, menyatukan kekuatan militer dan diplomatik, serta memimpin dengan stabil tanpa kehilangan kendali atas kekuasaan. Hal ini menjadikan Yekaterina II bukan hanya seorang ratu yang berkuasa, tetapi juga figur pemimpin yang menginspirasi dan disegani di dalam maupun luar Rusia.

⁵⁷ Isabela De Mariaga., *op.cit.*, hlm 54



Gambar 3.1 Lukisan Nikita Panin Oleh
Alexander Roslin
Sumber : Alamy

3.2 Pembentukan Komisi Legislatif

Tsarina Yekaterina II mulai merencanakan penyusunan hukum baru yang dikenal dengan nama *Nakaz* dalam bahasa Rusia. *Nakaz* merupakan sebuah dokumen penting yang menggambarkan pandangan atau pemikiran Tsarina Yekaterina II dalam mengemban tugas sebagai seorang penguasa Kekaisaran Rusia. Menurutnya monarki harus memiliki kedaulatan, sistem kedaulatan yang menjadi masalah bagi Tsarina Yekaterina II adalah Masalah pada ketidakstabilan dalam pemerintahan, seperti tumpang tindih kewenangan, penerbitan hukum yang sembarangan, dan pergantian pejabat tinggi secara tiba-tiba akibat dinamika di istana dan Masalah ketidakjelasan hubungan antara bangsawan dan negara, terutama setelah tahun 1762 ketika kewajiban dinas negara bagi bangsawan dibatalkan oleh Peter III sehingga bangsawan tidak lagi diwajibkan mengabdi dan bisa memilih untuk hidup sebagai tuan tanah saja tanpa perlu melayani negara⁵⁸. Hal tersebutlah yang menjadi pemicu keinginan Yekaterina II untuk membuat hukum yang baru atau *Nakaz*.

⁵⁸ Thomas Lucius Lowish, *Catherine the Great and the Development of a Modern Russian Sovereignty, 1762–1796* (University of California, Berkeley, 2021), hlm 37.

Pemikiran Yekaterina II dalam menyusun hukum yang baru atau *Nakaz* ini juga tidak terpelas dari pengaruh pemikir pada zaman pencerahan Eropa yaitu Montesquieu⁵⁹. Montesquieu merupakan seorang ahli hukum Perancis yang menyempurnakan konsep pemisahan kekusana yang dipelopori oleh John Locke, Montesquieu dalam buku-nya yang berjudul *De L'Esprit des Lois* tahun 1748 yang mengatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan menjadi tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif⁶⁰. Pemikiran tersebutlah yang menjadi dasar keinginan Yekaterina II untuk menyusun hukum yang baru atau *Nakaz* yang diharapkan dapat membawa kestabilan politik dan kesejahteraan bagi masyarakat Rusia pada saat itu.

Yekaterina II menginginkan adanya pembentukan komisi legislatif yang akan menyusun hukum yang baru atau *Nakaz* namun sebelum menyerahkannya sepenuhnya, Yekatarina II memutuskan untuk membuat prinsip-prinsip panduan untuk menjadi dasar Hukum yang baru atau *Nakaz*. Panduan tersebut diberi nama “*Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового уложения*” atau dalam bahasa Indonesia “Instruksi Yang Mulia Tsarina Yekatarina II untuk Komisi yang Bertugas Menyusun Proyek Kode Hukum Baru.” Dalam penyusunan prinsip dasar instruksi/*Nakaz* Yekaterina II menyusun selama 2 tahun dari tahun 1765-1767⁶¹.

Gagasan untuk membuat hukum yang baru atau *Nakaz* mendapatkan penolakan, terlihat di tingkatan yang lebih rendah di kalangan bangsawan. Rumiantsev mencatat bahwa "gagasan-gagasan republikan yang palsu dan tidak sesuai dengan karakter Rusia" telah menyusup ke kalangan Pasukan Pengawal, dan rumor bahwa Sang Tsarina berniat meringankan sistem perbudakan menimbulkan kekhawatiran di kalangan bangsawan secara umum. Namun, Yekaterina II tetap bersikeras untuk menyelenggarakan pertemuan Komisi Legislatif, terutama pada masa-masa yang penuh gejolak tersebut⁶². Tahap awal untuk mereformasi hukum

⁵⁹ E. A. Brayley Hodgetts, *The Life of Catherine the Great of Russia* (London: The Macmillan Company, 1898). hlm

⁶⁰ Suparto, "Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam," *Hukum Islam*, Vol. XIX, No. 1 (Juni 2019): 138

⁶¹ Massie, Robert K. *Catherine the Great: Portrait of a Woman*. New York: Random House, 2011, hlm. 375-377.

⁶² Dukes Paul. *Catherine the Great and the Russian Nobility: A Study Based on the Materials of the Legislative Commission of 1767*. Aberdeen: University of Aberdeen, 1967, hlm. 53.

kekaisaran Rusia tidaklah mudah, Yekaterina II mendapatkan berbagai penolakan dan pandangan negatif. Namun, Yekaterina menanggapi hal tersebut dengan santai dan tetap melanjutkan rencananya untuk menyelenggaran pertemuan Komisi Legislatif untuk merancang Hukum yang baru atau *Nakaz*.

Yekaterina II memerintahkan pada tanggal 14 Desember 1766 yang mengharuskan setiap distrik mengirimkan deputi ke Moskow enam bulan setelah menerima berita tentang Komisi Legislatif. Setelah tiba di Moskow, deputi melapor ke Senat, yang akan memberi tahuken Tsarina jumlah deputi yang hadir. Para deputi akan mengucapkan sumpah, dan seorang Marskal dipilih untuk membacakan Instruksi Yekaterina II. Selanjutnya, dipilih komite pengarah yang mengatur pemilihan sub-komite untuk mengawasi pekerjaan mereka, dan memberikan saran jika ada ketidakjelasan dalam Instruksi⁶³.

Pada 25 Desember 1766, Yekaterina II mengumumkan Instruksi tentang pembentukan *Уложенная комиссия* (*Ulozhennaya komissiya*) atau dalam bahasa Indonesia Komisi Penyusunan Hukum, serta dekret tentang tata cara pemilihan para deputi untuk komisi yang dibentuk oleh Yekaterina II dipilih melalui pemilihan yang lebih menguntungkan para bangsawan karena mendapatkan perwakilan yang lebih banyak. Bangsawan memilih satu deputi per distrik, sedangkan kategori seperti (*odnodvortsy*) petani bebas dan petani negara memiliki satu deputi untuk setiap provinsi. Institusi penting seperti Senat, Sinode Suci, Kolese Kekaisaran, dan beberapa kantor negara masing-masing mengirim satu deputi, yang juga merupakan bangsawan. Komisi akhirnya terdiri dari 564 deputi: 205 (*дворяне*) bangsawan, 167 (*купцы*) pedagang, dan 29 (*крестьяне*) petani⁶⁴.

Pada 30 Juli 1767, *Уложенная комиссия* (*Ulozhennaya komissiya*) atau Komisi Ulozhennaya resmi dibuka di Aula Granovitaya di Kremlin Moskwa dan berlangsung hingga 14 Desember, dengan A. I. Bibikov terpilih sebagai ketua sidang. Pada tanggal 10 Agustus 1767, edisi resmi *Nakaz* atau Instruksi Besar yang disusun selama 2 tahun oleh Tsarina Yekaterina II dirilis dalam bahasa Rusia dan Jerman. Dokumen ini memuat panduan hukum yang diharapkan dapat menjadi

⁶³ *Ibid.*, hlm 75-76.

⁶⁴ Thomas Lucius Lowish, *op.cit.*, hlm. 49.

dasar reformasi hukum di Kekaisaran Rusia dan memberikan arahan kepada anggota Komisi dalam merancang undang-undang baru yang lebih sesuai dengan prinsip-prinsip Pencerahan Eropa⁶⁵.

Isi dari dokumen resmi *Nakaz* yang dirilis pada 10 Agustus 1767 :

“Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового уложения” atau dalam bahasa Indonesia **“Instruksi Yang Mulia Tsarina Yekatarina II untuk Komisi yang Bertugas Menyusun Proyek Kode Hukum Baru.”**

30 июля (10 августа) 1767 года в Москве императрица Екатерина II представила «Наказ». / Pada 30 Juli (10 Agustus) 1767 di Moskow, Tsarina Yekaterina II mempersembahkan *Nakaz*"

Nakaz memiliki 9 pokok kategori intruksi Pada bagian pertama Yekaterina II membuat kategori “Nilai-Nilai Umum”

- Христианское учение повелевает нам творить добро друг другу (Введение)
- Россия есть европейская держава (§6)
- Монархия должна быть самодержавной, но не деспотической; цель власти — общее благо (§9, §13)

Terjemahan :

- Ajaran Kristen menuntun kita untuk saling berbuat baik (Pendahuluan)
- Rusia adalah kekuatan Eropa (Bab 1, Pasal 6)
- Monarki bersifat absolut, tetapi untuk kebaikan bersama (Pasal 9, Pasal 13)

Pada bagian nilai-nilai umum Yekaterina II menginkan bentuk pemerintahan absolut sebagai dasar negara, namun dibingkai dalam nilai moral dan kesejahteraan. Ini mencerminkan upaya melegitimasi kekuasaan tunggal dengan citra rasional dan beradab.

Bagian 2 : Pemerintahan & Keadilan

- Сенат — хранилище законов (§26)
- Все граждане равны перед законом (§34)
- Законы должны мешать богатым угнетать бедных и злоупотреблять властью (§35)
- Законы запрещают лишь то, что вредно обществу или частным лицам (§41)

Terjemahan

- Senat bertugas mengawasi penerapan hukum dan mengarahkan administrasi negara (Pasal 26)
- Semua warga tunduk pada hukum yang sama (Pasal 34)
- Hukum mencegah penindasan oleh orang kaya (Pasal 35)

⁶⁵ Sergey Volkov, Alexey Lyubzhin, *Pandangan Masyarakat Rusia Tahun 1760-an tentang Pendidikan Berdasarkan Nakaz dari Komisi Ulozhennaya / Представления русского общества 60-х годов XVIII в. о воспитании по наказам Уложенной комиссии*, dalam **Voprosy obrazovaniya / Вопросы образования (Educational Studies)**, Moskwa, 2022, No. 4, hlm. 61.

- Hukum melarang hal yang merugikan (Pasal 41)

Bagian 3 : Kebebasan Sipil & Kekuasaan Yudisial

- Наказание должно соответствовать характеру преступления (§67).

Terjemahan : Hukuman harus sesuai dengan sifat kejahatan (Pasal 67).

Bagian 4 : Hukum dan Masyarakat

Закон — это узы общества; без него общество разрушится (§145).

Terjemahan : Hukum adalah ikatan masyarakat—tanpanya masyarakat akan runtuh (Pasal 145).

Bagian 5 : Tata Sosial & Pendidikan

В любом правлении необходимы как управляющие, так и управляемые (§250).

Terjemahan : Pemerintahan hanya dapat berjalan jika ada pihak yang memerintah dan pihak yang menaati (Pasal 250)

Bagian 6 : Keluarga & Moral

Родители обязаны прививать детям страх Божий, любовь к Отечеству и уважение к законам и власти (§351–353).

Terjemahan : Orang tua wajib menanamkan rasa takut akan Tuhan, cinta tanah air, dan penghormatan terhadap hukum serta pemerintah (§351–353).

Bagian 7 : Struktur Sosial & Kehidupan Kota

Крестьяне живут в деревнях и обрабатывают землю, а мещане занимаются торговлей, ремёслами, искусством и наукой (§358–359).

Terjemahan : Petani tinggal di desa dan mengolah tanah, sedangkan warga kota (burgher) bekerja di bidang perdagangan, kerajinan, seni, dan ilmu (Pasal 358–359).

Bagian 8 : Warisan & Kepemilikan

Имущество следует делить поровну, чтобы больше людей жили благополучно, а не только немногих богатых (§425).

Terjemahan : Harta sebaiknya dibagi rata agar lebih banyak rakyat hidup sejahtera daripada hanya segelintir orang kaya (Pasal 425).

Bagian 9 : Gaya & Jiwa dari Hukum

Закон должен отражать искренность, добродетель и справедливость, а также быть написан кратко и ясно для лёгкого понимания (§453–454).

Terjemahan : Hukum harus mencerminkan ketulusan, kebijakan, dan keadilan, serta ditulis dengan gaya singkat dan jelas agar mudah dipahami (Pasal 453–454)⁶⁶.

⁶⁶ Catherine II, Presidential Library, "Catherine the Great's 'Instructions' to the Legislative Commission Issued," diakses pada 15 Mei 2025, <https://www.prlib.ru/en/history/619449>.

Instruksi Yekaterina II menegaskan pentingnya kekuasaan absolut adalah bentuk pemerintahan yang paling sesuai bagi Kekaisaran Rusia, karena luas wilayah kekaisaran dan Keberagaman sosial. Menurut Yekaterina II, tidak ada bentuk kekuasaan lain yang dapat bertahan dalam konteks seperti itu sebaliknya, sistem yang lemah justru akan merugikan bahkan menghancurkan rakyat. Meskipun mempertahankan otoritas absolut, *Nakaz* juga menekankan prinsip kesetaraan seluruh warga negara di hadapan hukum dan menjunjung gagasan “kebebasan” dalam kerangka hukum yang tegas⁶⁷. Panin bersikap hati-hati terhadap *Nakaz* karena khawatir isinya dapat mengguncang dasar politik, ekonomi, dan sosial Rusia. Ia menyoroti pengaruh pemikiran Montesquieu dan Beccaria terhadap anggota Komisi yang dianggap belum siap, serta menekankan bahwa sistem perbudakan (serfdom) adalah penopang utama pajak dan militer. Panin juga meragukan kemampuan negara untuk menangani dampak sosial dan ekonomi jika serfdom dihapus.

Sidang *Ulozhennaya Komissiya* atau Komisi Penyusunan Hukum berlangsung tanggal 30 Juli 1767 hingga 18 Desember 1768. Namun, gagal mencapai tujuannya karena beberapa alasan. Pertama, prosesnya tidak terorganisir dengan baik diskusi sering kali kacau dan tidak adanya pemungutan suara yang teratur untuk mencapai kesepakatan. Kedua, banyak keputusan yang diambil tanpa persiapan atau diskusi mendalam. Ketiga, meskipun Tsarina Yekaterina memberikan instruksi untuk memperbaiki prosedur, tidak ada perubahan signifikan yang terjadi. Selain itu, ketidaksepakatan antara anggota Komisi termasuk tekanan dari golongan bangsawan, memperburuk efisiensi kerja mereka. Akibatnya, Komisi tidak dapat menghasilkan perubahan besar dalam undang-undang yang diinginkan⁶⁸. Tidak adanya hasil yang signifikan ini juga dikarekan pembentukan Komisi Legislatif ini hanya bersifat administratif dan konsultatif daripada legislatif.

Komisi Legislatif ini, meskipun secara formal bersifat representatif, pada hakikatnya mencerminkan struktur politik *ancien régime* yang bersifat hierarkis dan terpusat. Para wakil yang terpilih tidak memiliki mandat politik untuk secara bebas

⁶⁷ *Ibid.*,

⁶⁸ Sergey Volkov, Alexey Lyubzhan, *op.cit.*, 83.

berbicara atau bertindak atas nama rakyat. Meskipun disebut sebagai "pemilihan", proses tersebut lebih menyerupai prosedur seleksi administratif terbatas, karena partisipasi dan pilihan publik sangat dibatasi serta tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi modern seperti akuntabilitas dan perwakilan yang sah⁶⁹.

Komisi ini pun tidak dibentuk untuk menyusun undang-undang secara mandiri sebagaimana fungsi legislatif dalam sistem parlemen modern. Sebaliknya, fungsi utamanya adalah bersifat konsultatif, yaitu untuk mengumpulkan pandangan, pengalaman, dan permasalahan dari berbagai kelompok sosial dan wilayah di Kekaisaran Rusia, yang kemudian akan disaring dan ditafsirkan dalam kerangka visi reformis Yekaterina II sendiri. Meskipun secara formal tampak seperti proses yang terbuka dan melibatkan partisipasi publik, pada kenyataannya sifat partisipatif tersebut sangat terbatas. Komisi ini tetap berada di bawah kendali penuh sang penguasa. Yekaterina II tidak berniat membagi kekuasaan legislatif, melainkan menggunakan Komisi ini sebagai sarana untuk memperkuat legitimasi pemerintahannya dan mengarahkan reformasi sesuai dengan ide-ide pencerahan yang ia percaya⁷⁰.

Pembentukan *Ulozhennaya Komissiya* dan penyusunan *Nakaz* oleh Yekaterina II merupakan upaya besar untuk memperkenalkan semangat reformasi dalam bingkai absolutisme yang tetap ia pertahankan. Meski tidak menghasilkan perubahan hukum yang konkret, *Nakaz* menjadi simbol penting dari ambisi Yekaterina II untuk menyelaraskan Kekaisaran Rusia dengan pemikiran Pencerahan Eropa, sekaligus menjaga stabilitas kekuasaan di tengah kondisi politik yang rapuh. Komisi ini memperlihatkan keterbatasan reformasi dari atas yang tetap dikendalikan oleh kepentingan elite dan struktur kekuasaan lama. Kendati demikian, inisiatif ini tetap menjadi tonggak penting dalam sejarah hukum dan politik Rusia abad ke-18, yang mencerminkan ketegangan antara cita-cita modernisasi dan realitas kekuasaan absolut di bawah seorang penguasa wanita yang cerdas dan penuh perhitungan.

⁶⁹ Isabela De Mariaga, op.cit., hlm 141

⁷⁰ *Ibid.*, hlm 142

3.3 Kebijakan Ekonomi Yekaterina Di Kekaisaran Rusia Tahun 1765-1775

Yekaterina II naik tahta pada tahun 1762, Kekaisaran Rusia menghadapi berbagai persoalan ekonomi, seperti ketimpangan dalam sistem perpajakan, birokrasi fiskal yang tidak efisien, serta kebutuhan mendesak akan pendanaan untuk reformasi militer. Maka Setelah lima atau enam hari naik takhta, Yekaterina II menghadiri sidang Senat sesuai perintahnya yang dipindahkan ke Istana Musim Panas untuk mempercepat proses pengambilan keputusan. Sidang dibuka dengan laporan mengenai krisis keuangan yang parah, tentara Rusia yang ditempatkan di Prusia belum dibayar selama delapan bulan, dan harga roti di St. Petersburg melonjak dua kali lipat. Pada masa pemerintahan Tsarina Elizabeth, ia menimbun uang sebanyak mungkin untuk keperluan pribadi dan menolak menggunakan dana tersebut untuk kebutuhan negara, menyebabkan seluruh negeri terpuruk dalam kemiskinan. Peter III pun melakukan hal serupa dengan memisahkan dana pribadi dan kebutuhan negara.

Tsarina Yekaterina, menyadari kondisi kesulitan ekonomi yang meluas di seluruh negeri, mengumumkan dalam sidang Senat bahwa segala miliknya adalah milik negara. Ia menegaskan bahwa tidak ada lagi pemisahan antara kepentingan pribadinya dengan kepentingan negara. Untuk mengatasi krisis tersebut, Yekaterina II segera mengeluarkan dana yang diperlukan dan mengambil langkah tegas dengan melarang sementara ekspor biji-bijian, yang berdampak pada penurunan harga bahan pangan dalam dua bulan⁷¹. Setelah langkah-langkah darurat tersebut, Tsarina Yekaterina II mulai menyusun kebijakan ekonomi jangka panjang.

Kebijakan ekonomi Yekaterina II didasarkan pada pandangan praktis dan realistik, yang menekankan pentingnya pertanian sebagai fondasi kehidupan masyarakat. Ia berpandangan bahwa pertanian merupakan sumber penghidupan utama dan karena itu harus dilindungi serta dikembangkan⁷². Tsarina Yekaterina II juga menyadari bahwa industri manufaktur memegang peranan penting dalam meningkatkan perekonomian negara, sehingga Yekaterina II mengusulkan untuk mereformasi sistem sosial dan ekonomi Kekaisaran Rusia karena pada saat itu tidak

⁷¹ E. A. Brayley Hodgetts, *op.cit.*, hlm 178

⁷² Isabel De Mariaga, *op.cit.*, hlm 464-465

cukup berkembang di bidang perdagangan dan manufaktur.

Pada tanggal 26 Februari 1764, Yekaterina II mengeluarkan dokumen resmi yang menyatakan bahwa akan mengalihkan semua tanah dan properti gereja menjadi milik negara, menjadikan gereja sebagai institusi negara. Budak gereja akan dipromosikan menjadi petani negara, yang berarti lebih dari dua juta orang berada di bawah kendali negara dan membayar pajak. Otonomi administratif para pendeta dicabut, dan mereka menjadi pegawai negara yang digaji. Akibatnya, gereja kehilangan basis ekonominya, dengan banyak gereja ditutup dan hanya 161 dari 572 biara yang bertahan. Perubahan besar ini tidak diikuti perlawanan yang terdengar⁷³. Kebijakan ini tentu saja menuai protes dari gereja ortodoks karena mengurangi otonomi mereka, Namun, gereja pada akhirnya menerima kenyataan tersebut, karena para pendeta menjadi pegawai yang digaji oleh negara. Meskipun gereja kehilangan kekuasaan politik dan ekonomi, kekuatan agama tetap cukup berpengaruh dalam masyarakat.

Pengambil alihan tanah gereja ini membuat Kekaisaran Rusia memperoleh sumber daya yang besar karena tanah gereja sebelumnya sangat luas dan kaya. Petani gereja yang kini menjadi petani negara diwajibkan untuk membayar pajak kepada negara, yang memberikan pendapatan tambahan bagi pemerintah. Namun, meskipun status mereka berubah, banyak petani yang tetap menghadapi kondisi hidup yang sulit. Hingga Pada tahun 1764, Yekaterina II mengumumkan *Nakaz* untuk memperbaiki sistem pengadilan yang tidak efisien dan tidak jelas standarnya, dengan tujuan menciptakan sistem yang lebih adil dan transparan. Reformasi ini juga bertujuan mendukung perkembangan ekonomi yang lebih modern, meskipun pelaksanaannya lebih lambat dari yang diharapkan⁷⁴.

Pada tahun 1764, Tsarina Yekaterina II mengambil langkah penting untuk memulai serangkaian reorganisasi dalam pengelolaan keuangan Rusia. Salah satunya adalah menghidupkan kembali *Камер-коллегия* *Kamer-Kolegium* yaitu sebuah lembaga atau departemen keuangan pusat dalam sistem pemerintahan Rusia

⁷³ David Lindroth, *op.cit.*, hlm 330

⁷⁴ Е. А. Новикова, М. А. Рогачевская, «Развитие промышленности России в XVIII веке», ЭКО, №8, 2010, с. 162–163. (E. A. Novikova, M. A. Rogachyovskaya, “Perkembangan Industri Rusia pada Abad ke-18”, majalah EKO, no. 8, tahun 2010, hlm. 162–163).

pada masa kekaisaran. *Kamer-Kolegium* bertugas mengelola urusan keuangan negara, termasuk pengawasan pendapatan dan pengeluaran negara yang sempat kehilangan fungsinya. Yekaterina II menunjuk Pangeran B. A. Kurakin sebagai presidennya, yang diharapkan dapat mengembalikan efektivitas lembaga tersebut dalam mengatur keuangan negara. Namun, setelah wafatnya Kurakin pada tahun 1765, posisi tersebut diisi oleh A. P. Melgunov, yang segera mengambil inisiatif untuk menyusun proyek pengembangan dan modernisasi Kamer-Kolegium.

Meskipun proyek ini menunjukkan visi dan rencana yang matang untuk memperbaiki tata kelola keuangan, dalam dekade pertama masa pemerintahan yang baru tidak terjadi perubahan mendasar dalam sistem keuangan negara. Kamer-Kolegium menghadapi berbagai tantangan yang menghambat hingga pada tahun 1785 Kamer-Kolegium dibubarkan⁷⁵.

Tsarina Yekaterina II dalam *Nakaz* juga menekankan pentingnya kesejahteraan negara yang bergantung pada jumlah penduduknya. Ia mencatat bahwa Rusia memiliki wilayah luas yang belum terolah dengan baik, serta penduduk yang kurang. Ia mengusulkan agar tuan tanah lebih bijak dalam memungut iuran dari petani agar mereka tidak terpisah dari keluarga dan tanah mereka, sehingga dapat meningkatkan jumlah penduduk. Yekaterina berharap kebijakan ini dapat mendorong pertumbuhan penduduk dan penyebaran pertanian, yang bisa memperkuat perekonomian negara. Tanah pertanian di Rusia berkembang pesat, dengan 3548 juta *Desiatina* (*десятина*) dikelola oleh petani dan tuan tanah pada tahun 1773, di mana lebih dari 50% tanah dikelola oleh petani kecil⁷⁶.

Kebijakan ekonomi Yekaterina II tidak hanya berfokus pada sektor pertanian, tetapi juga mencakup reformasi dalam sistem moneter pada tahun 1764, Yekaterina II mengeluarkan dekrit untuk mencetak koin imperial dan semi-imperial dari emas, dengan rasio harga emas dan perak 15:1. Namun, penggunaan koin tembaga ini memiliki kesulitan dalam peredarannya. Sebagai contoh, 1.000 rubel dalam koin tembaga seberat 1.000 kg jika melakukan transaksi keuangan menerima 1 rubel

⁷⁵ L. A. Muravyova, "Kebijakan Keuangan Yekaterina II", dalam *jurnal Keuangan dan Kredit* (2010), hlm 72

⁷⁶ L. A. Muravyova, *loc.cit.*, hlm 72

diperlukan penghitungan dua puluh ribu koin tembaga dan hal ini sering menimbulkan kesalahan perhitungan serta membutuhkan waktu yang lama untuk menghitung ulang. Untuk mempermudah transaksi, pada tanggal 29 Desember 1768 Tsarina Yekaterina II mengeluarkan manifesto yang disebut *Assignat* atau uang kertas pertama di Kekaisaran Rusia. Fungsinya untuk mempermudah peredaran uang tanpa bergantung pada logam berat yang mahal dalam pembuatan serta distribusinya⁷⁷.

Assignat diterbitkan dalam pecahan 25, 50, 75, dan 100 rubel. uang kertas ini tidak digunakan untuk transaksi harian, melainkan untuk perdagangan besar. Secara fungsional, assignat adalah surat pengakuan atas penerimaan sejumlah koin logam (tembaga, perak, atau emas) dan dapat ditukarkan kembali di bank. Uang ini dicetak di atas kertas putih dengan watermark membentuk bingkai bertuliskan frasa patriotik seperti “Cinta kepada tanah air” dan “Bekerja demi kebaikan negeri.” Di keempat sudut terdapat lambang empat kerajaan utama Rusia: Astrakhan, Moskow, Kazan, dan Siberia⁷⁸.

Keberhasilan penerbitan assignat pada 1769, pemerintah Rusia terus mencetak lebih banyak uang, tidak lagi semata-mata untuk memudahkan sirkulasi uang logam, tetapi untuk membiayai kebutuhan mendesak negara, terutama perang dengan Kesultanan Utsmaniyah (1768–1774). Dalam periode 1769–1775, sebanyak 12,5 juta rubel dalam bentuk assignat dicetak. Kebijakan ini menimbulkan ancaman terhadap stabilitas nilai rubel karena berpotensi menimbulkan inflasi. Namun, krisis tersebut sempat diredam oleh keberhasilan diplomatik dalam menandatangani perjanjian damai yang menguntungkan dengan Turki. Pemerintah kemudian mengeluarkan dekret yang membatasi jumlah assignat yang boleh beredar tidak lebih dari 20 juta rubel. Sayangnya, aturan ini tidak benar-benar dipatuhi, meskipun laju emisi sempat menurun⁷⁹.

Seiring dengan tantangan yang dihadapi dalam bidang moneter, perhatian pemerintah juga tercurah pada pengaturan lembaga-lembaga sosial dan keuangan,

⁷⁷ Sergey Volkov dan Aleksey Lyubzhin, *op.cit.*, hlm 70

⁷⁸ Yevgeny A. Mikolaychuk, "Tinjauan Teknologis terhadap Uang Kertas Rusia 1769–1818," dalam *Jurnal Numismatika dan Teknologi Keuangan* (2022). Hlm 61

⁷⁹ Yevgeny A. Mikolaychuk, *op.cit.*, hlm 62

salah satunya melalui Rencana Umum Rumah Pengasuhan Kekaisaran. Lembaga sosial ini dibentuk pada tahun 1772 dengan nama “*Общий план Императорского Воспитательного дома: Исполнительное учреждение Казначейства вдов, ссуд и безопасности (1772 год)*” atau dalam Bahasa Indonesia “Rencana Umum Rumah Pengasuhan Kekaisaran: Lembaga Eksekutif Perbendaharaan Janda, Pinjaman, dan Keamanan (1772)”

Program ini dapat dianggap sebagai salah satu sistem kesejahteraan sosial paling awal di Eropa, yang dirancang untuk memberikan perlindungan menyeluruh kepada kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat. Prinsip utamanya mencakup keadilan sosial bagi para janda dan anak-anak, yang sering kali berada dalam posisi lemah secara ekonomi dan sosial. Selain itu, program ini bertujuan untuk memberikan perlindungan ekonomi bagi rakyat luas dari praktik rentenir yang merugikan serta dari risiko bencana yang dapat menghancurkan kehidupan mereka. Pengelolaan dana dalam sistem ini didasarkan pada prinsip etika, mengedepankan semangat filantropi dan tanggung jawab sosial, namun tetap memperhatikan efisiensi dan ketertiban administrasi. Dengan pendekatan ini, Kekaisaran berupaya menciptakan sistem dukungan sosial yang tidak hanya bersifat karitatif, tetapi juga berkelanjutan dan berkeadilan⁸⁰.

Kebijakan-kebijakan ekonomi Yekaterina II memang menunjukkan tekad kuat untuk menstabilkan dan memodernisasi kondisi fiskal Kekaisaran Rusia, namun keberhasilannya bersifat bertolak belakang. Di satu sisi, pengambilalihan tanah gereja dan perubahan status budak gereja menjadi petani negara memberikan negara sumber daya dan pendapatan baru yang signifikan.

Di sisi lain, transformasi ini tidak disertai dengan perbaikan menyeluruh terhadap kondisi hidup para petani. Meskipun secara administratif status mereka berubah, kenyataannya mereka tetap dibebani pajak dan hidup dalam kesulitan ekonomi. Selain itu, kebijakan-kebijakan reformasi seperti *Nakaz* yang secara idealis menekankan keadilan hukum dan kesejahteraan rakyat, dalam praktiknya

⁸⁰ Ivan Ivanovich Betskoy, *Ekaterina*, diterbitkan oleh Percetakan Senat, tersedia online di PresidentialLibrary, https://www.prlib.ru/en/item/714664#v=d&z=2&n=5&i=12061321_doc1.tif&y=349&x=573 (diakses 21 Maret 2025).

mengalami banyak hambatan struktural dan perlawanan dari kalangan elit. Dari sudut pandang saya, upaya Yekaterina II masih terlalu elitis dan birokratis, karena lebih banyak diarahkan untuk memperkuat otoritas negara ketimbang membangun partisipasi rakyat dalam ekonomi. Meskipun ada kemajuan dalam aspek agraria dan manufaktur, fondasi sosialnya tetap timpang karena petani sebagai tulang punggung ekonomi tidak benar-benar diberdayakan. Kebijakan ekonomi semacam ini mencerminkan dilema klasik rezim otoriter: perubahan dilakukan dari atas, namun seringkali tanpa melibatkan mereka yang paling terdampak di bawah.

Kebijakan pajak Kekaisaran Rusia di bawah pemerintahan Yekaterina II menerapkan sejumlah kebijakan pajak yang mencerminkan upaya modernisasi fiskal dan penguatan kontrol negara atas pendapatan publik. Kebijakan-kebijakan ini disusun sebagai bagian dari reformasi yang lebih luas untuk meningkatkan efisiensi administrasi kekaisaran, memperluas sumber pendapatan pajak, serta mengurangi ketergantungan terhadap bentuk-bentuk pajak feodal.

Persaingan ekonomi di Eropa pada masa itu yang semakin ketat membuat pemerintah Kekaisaran Rusia di bawah Yekaterina II mulai menyusun kebijakan perdagangan dan pajak pada periode 1765–1775. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan ekspor, mengatur impor, dan memperkuat posisi ekonomi Rusia di tingkat nasional maupun internasional. Langkah pertama yang dilakukan Kekaisaran Rusia pada tahun 1766 adalah mengeluarkan perintah *obrók* (оброк) atau dalam Bahasa Indonesia pajak atau beban kerja tambahan yang menetapkan bahwa semua anggota golongan pesiunan militer, anggota militer dan petani harus memenuhi kewajiban pajak dengan besaran pajak yang dikenakan kepada mereka adalah sebesar 1 rubel 70 kopek per jiwa⁸¹. Beratnya beban pajak ini membuat banyak dari mereka terpaksa menjual ternak atau harta benda untuk membayar kewajiban fiskal tersebut.

Tsarina Yekaterina II juga menerapkan kebijakan proteksionis untuk melindungi industri domestik, seperti membatasi impor barang-barang mewah dan mendorong ekspor komoditas utama, seperti gandum. Langkah ini bertujuan untuk

⁸¹ James Mavor, *An Economic History of Russia*, rev. ed. (London: J. M. Dent & Sons, 1925), hlm 298.

memperkuat ekonomi dalam negeri dan meningkatkan cadangan devisa negara. Pada tahun yang sama yaitu 1766, pemerintah Rusia mulai menetapkan tarif bea masuk dan keluar di pelabuhan serta perbatasan untuk mengatur arus barang impor dan ekspor. Langkah ini menjadi bagian dari kebijakan perdagangan yang lebih tertata di masa pemerintahan Yekaterina II. Dalam dokumennya yang berjudul: “*Тариф на ввоз и вывоз товаров в портах и на границах Российской империи* (*Tarif na vvoz i vyvoz tovarov v portakh i na granitsakh Rossiyskoy imperii*)” dalam bahasa Indonesia Tarif untuk impor dan ekspor barang di pelabuhan dan perbatasan Kekaisaran Rusia 1766.

Tabel 3 1 Isi Kebijakan Bea Masuk

Produk	Impor	Tarif (1766)	Keterangan
Brocade sutra emas/perak	Impor	> 12 rubel/pound (0.45 kg)	Barang mewah, status tinggi
Beludru (velvet)	Impor	2,5 rubel per <i>arshin</i> ⁸²	Tekstil mewah, sering digunakan bangsawan
Anggur Champagne & Burgundy (putih)	Impor	144 rubel/240 botol	Produk konsumsi elite, dikenai bea tinggi

Selain itu, dokumen ini juga mencantumkan jenis-jenis barang impor yang dibebaskan dari pungutan bea masuk, terutama yang dianggap penting untuk kebutuhan pokok masyarakat atau mendukung perkembangan industri dan teknologi domestik. Barang-barang yang dibebaskan bea masuk adalah : Buku, Obat-obatan, Mutiara, Patung Marmer dan hasil pertanian⁸³.

Kebijakan bea cukai didasarkan pada proteksionisme, yaitu bertujuan mendukung produsen dalam negeri dengan membatasi impor dan mengenakan tarif tinggi pada barang-barang yang diimpor ke negara, serta pada sistem merkantilisme. Tarif ditetapkan dalam jumlah tertentu sesuai dengan kategori

⁸² Arshin merupakan satuan Panjang tradisional Rusia, yang berati 1 Arshin = 71 sentimeter

⁸³ Catherine II, *The tariff for the collection of duties in port and border customs, with imported and exported goods*, Moscow: Senate Printing House, October 25, 1766, 112 pages. Electronic copy source: Russian State Library (RSL).

barang: barang asing 6–16%; barang dengan nilai tinggi 60–80%; nilai tarif pada barang sebesar 12,5–20%. Gagasan perdagangan bebas yang berkembang selama masa pemerintahan Yekaterina II juga diterapkan dalam tarif tersebut⁸⁴.

Pada awalnya, bea cukai di pelabuhan dan perbatasan dibiayai oleh negara, kemudian di bawah pengelolaan direktur utama Nikita Shemyakin. Pada tahun 1764, sang Permaisuri memerintahkan Senat untuk mengambil pungutan bea cukai sebagai sumber pembiayaan negara. Pada waktu yang sama, tarif khusus diperkenalkan untuk bea cukai Orenburg dan Siberia, yang berada di bawah yurisdiksi khusus Ordo Siberia dan memiliki lelang khusus.

Nikita Shemyakin awalnya mengelola bea cukai, namun kemudian pengelolaan diserahkan kepada Permaisuri Yekaterina II. Kebijakan bea cukai mengatur tarif untuk membatasi impor barang mewah seperti vodka Prancis, anggur, dan kain mahal, serta melarang pengeluaran perak dan emas dalam bentuk koin atau batangan. Sutra Italia dikenai tarif tertinggi. Di kamar negara terdapat petugas bea cukai untuk mengawasi dan mengatur sistem pajak. Pada 1763, dibentuk Komisi Perdagangan untuk menyusun tarif bea cukai baru⁸⁵.

Langkah-langkah tersebut mencerminkan upaya serius dan terencana dari pemerintah Yekaterina II dalam mengatur serta mengawasi aktivitas perdagangan luar negeri secara ketat. Pemerintah berusaha membangun sistem bea cukai yang lebih terstruktur dan efisien guna memastikan pengumpulan pendapatan negara yang optimal. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk memperkuat perekonomian nasional dengan melindungi produsen dalam negeri dari persaingan barang impor yang berlebihan melalui penerapan tarif dan pembatasan impor yang selektif. kebijakan bea cukai ini tidak hanya meningkatkan penerimaan fiskal, tetapi juga mendukung pertumbuhan industri domestik dan stabilitas ekonomi Kekaisaran Rusia secara keseluruhan selama masa pemerintahan Yekaterina II.

3.4 Kebijakan Sosial Yekaterina Yang Agung Tahun 1765-1775

Yekaterina II melakukan reformasi di bidang sosial, budaya, dan pendidikan

⁸⁴ L.V. Gudakova dan Elena D. Grebennikova, “Public Finance During the Reign of Catherine the Great,” *Digest Finance*, vol. 26, no. 4, 2021, hlm. 438

⁸⁵ L.V. Gudakova dan Elena D. Grebennikova, *op.cit.*, hlm 439

sebagai bagian penting dari upaya membentuk tatanan masyarakat yang stabil dan patuh terhadap otoritas kekaisaran. Ia memandang pembangunan institusi sosial dan penyebaran nilai-nilai rasionalitas bukan semata sebagai bagian dari proyek kemajuan peradaban, tetapi sebagai strategi politik untuk menciptakan *grazhdanskaya poslushnost'* (kepatuhan beradab) di tengah keragaman sosial, etnis, dan geografis yang kompleks dalam Kekaisaran Rusia⁸⁶. Tsarina Yekaterina II sangat terpengaruh oleh pemikiran Eropa, terutama dari Prancis. Sehingga ia mengadaptasi pemikiran-pemikiran Eropa tetapi dia menyesuaikan dengan kultur Kekaisaran Rusia yang feodal.

Yekaterina Yang Agung merupakan seorang pengagum filsuf-filsuf Pencerahan Prancis, terutama Voltaire dan Montesquieu, Yekaterina II mencoba mengadaptasi pemikiran mereka ke dalam konteks Kekaisaran Rusia yang masih sangat feodal. Dari Voltaire, ia mengambil gagasan tentang pentingnya pendidikan, toleransi, dan rasionalitas dalam membentuk moralitas rakyat sementara dari Montesquieu, ia mengadopsi pandangan mengenai pentingnya hukum dan institusi dalam menjaga keseimbangan sosial⁸⁷. Namun, adaptasi ini bersifat selektif dan pragmatis Yekaterina tidak berupaya menciptakan masyarakat yang setara secara sosial dan politik, melainkan menggunakan gagasan Pencerahan untuk memperkuat kontrol negara atas rakyat dan kaum bangsawan.

Yekaterina II mulai merumuskan kebijakan sosial yang bertujuan untuk mengatur struktur masyarakat Kekaisaran Rusia. Salah satu langkah awalnya adalah pembentukan Komisi Legislatif pada tahun 1767, yang bertujuan menyusun hukum baru atau *Nakaz Instruksi* yang ia susun sendiri⁸⁸. Hal ini tampak dalam *Nakaz* (Instruksi) yang diterbitkan pada 1767 sebagai pedoman bagi Komisi Legislatif yang dibentuk untuk menyusun sistem hukum baru. Dalam *Nakaz*, Yekaterina menulis, “Для народа полезно, чтобы он знал законы: ибо неведение их — не предохраняет от наказания” (“Adalah bermanfaat bagi rakyat untuk mengetahui hukum, sebab ketidaktahuan tidak membebaskan mereka

⁸⁶ Isabel de Madariaga, *op.cit.*, hlm 123–125.

⁸⁷ Isabel de Madariaga, *op.cit.*, hlm 93–95.

⁸⁸ Gina Kaus, *Catherine: The Portrait of an Empress* (New York: Viking Press, 1985), hlm. 42–45.

dari hukuman”).

Dokumen ini menekankan pentingnya supremasi hukum, hak milik pribadi, serta peran negara dalam menjamin keteraturan. Namun demikian, isu-isu mendasar seperti penghapusan perbudakan dan kesenjangan kelas sengaja dihindari. *Nakaz* merefleksikan bahwa dalam pandangan Yekaterina, rakyat tetap diposisikan sebagai objek kebijakan sosial negara, bukan sebagai subjek hukum yang setara.

Pada tahun 1773, dua tahun sebelum reformasi administrasi. Tsarina Yekaterina II telah lebih dulu membuat “*Манифест о веротерпимости*” dekrit Toleransi terhadap Semua Agama⁸⁹. Yekaterina II melarang semua uskup dan imam untuk menghancurkan masjid-masjid dan memerintahkan mereka tidak ikut campur dalam urusan Muslim atau pembangunan rumah ibadah mereka.

Tsarina juga membuat lembaga Muslim resmi pertama, yaitu Majelis Keagamaan Muhammadan Ufa (*Ufimskoe Dukhovnoe Magometanskogo Zakona Sobranie*), didirikan di kota Ufa. Masjid-masjid baru dibangun dan sekolah-sekolah agama dibuka di kota-kota besar seperti Kazan, Ufa, dan Orenburg. Pada tahun 1844, terdapat empat madrasah hanya di Kazan. Jumlah sekolah Islam di desa-desa juga meningkat. Pada tahun 1787, atas perintah kekaisaran, Al-Qur'an dalam bahasa Arab aslinya diterbitkan di percetakan Akademi Ilmu Pengetahuan di Saint Petersburg⁹⁰.

Kebijakan toleransi beragama Yekaterina II benar-benar diwujudkan melalui serangkaian tindakan nyata seperti pembangunan institusi keagamaan, pengakuan terhadap hak-hak umat Islam, serta dukungan terhadap pendidikan Islam. Melalui pendekatan ini, Yekaterina berupaya meredam potensi ketegangan antaragama sekaligus mendorong integrasi umat Muslim ke dalam kerangka Kekaisaran Rusia sebagai warga yang loyal dan produktif, tanpa harus menghapus identitas budaya dan keyakinan mereka.

Nakaz juga menegaskan bahwa bentuk pemerintahan yang paling sesuai bagi Rusia adalah kekuasaan monarki absolut. Menurut Yekaterina, hanya kekuasaan

⁸⁹ Lubomír Čech, *Islam in the History of Russia: Confrontation vs. Cooperation*, Volume 1, no. 32 (2022) hlm 101.

⁹⁰ Elmira Akhmetova dan Ildus Rafikov, “*The Legacy of Islamic Education in Russia since the Bulghar Kingdom*,” dalam *IAIS Malaysia*, vol. 1, hlm. 35.

yang kuat dan terpusat yang dapat menjaga stabilitas di wilayah seluas dan sekompelks Kekaisaran Rusia. “В таком государстве, как Российское, ничто не может быть крепче и прочнее, как власть самодержавная” “Dalam negara seperti Rusia, tidak ada yang bisa lebih kuat dan stabil selain kekuasaan absolut”, tulisnya dalam pasal awal *Nakaz*. Dengan demikian, gagasan tentang hukum dan kebebasan dalam *Nakaz* tetap disusun berdasarkan prinsip otoritarianisme yang terselubung.

Yekaterina II menerapkan gagasan-gagasan Pencerahan secara selektif dengan menyesuaikan pada realitas ketimpangan kelas dan struktur hierarki feodal yang kuat di Kekaisaran Rusia. Sebagai contoh, dalam *Statute on Provincial Administration* tahun 1775, ia membagi kekuasaan administratif menjadi unit-unit provinsi (*gubernii*) dan distrik (*uezdy*) dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan lokal sekaligus memperkuat pengawasan terhadap rakyat dan kaum bangsawan. Dengan demikian, Yekaterina II menggunakan reformasi sosial yang terinspirasi oleh prinsip-prinsip Pencerahan bukan untuk menciptakan kesetaraan sosial atau politik secara nyata, melainkan untuk memastikan stabilitas politik melalui pembentukan tatanan sosial yang patuh dan terkontrol⁹¹. Dengan cara ini, Yekaterina II memakai reformasi sosial ala Pencerahan untuk memperkuat kontrol terhadap negara, bukan menciptakan kesetaraan sosial atau politik dalam arti yang sesungguhnya.

Pada 7 November tahun 1775, Yekaterina menerbitkan undang-undang Учреждение для управления губерний Всероссийской империи (*Uchrezhdenie dlja upravlenija gubernii Vserossiiskoi imperii*) atau dalam bahasa Indonesia “Peraturan untuk Pemerintahan Provinsi Kekaisaran Seluruh Rusia” yang menjadi tonggak penting reformasi sosial administratif. Reformasi ini dilatar belakangi oleh tiga kelemahan utama dalam sistem pemerintahan Kekaisaran sebelumnya yaitu wilayah yang dipimpin oleh satu gubernur terlalu besar, kurangnya lembaga negara dan aparatur sipil serta tumpang tindih kewenangan antar departemen. Yekaterina II meyakini bahwa sistem pemerintahan yang baik harus

⁹¹ Richard Pipes, *Russia under the Old Regime* (New York: Scribner, 1974) hlm 222–225.

tersusun dari bagian-bagian yang teratur⁹².

Yekaterina membagi Wilayah-wilayah di dalam Kekaisaran kemudian menjadi 50 provinsi (dari sebelumnya 23), masing-masing dengan populasi 300.000–400.000 jiwa, dan tiap provinsi dibagi lagi menjadi *uyezd* atau kabupaten berpenduduk 20.000–30.000 jiwa. Hal ini bertujuan memperkuat struktur kekuasaan dan membangun sistem administrasi yang terorganisir⁹³. Reformasi administratif tersebut bukan hanya bertujuan meningkatkan efisiensi dan kontrol negara, tetapi juga menjadi fondasi bagi kebijakan sosial lain yang diusung Yekaterina II, seperti peningkatan toleransi antar kelompok etnis dan agama serta pengembangan pendidikan.

Kebijakan sosial Yekaterina II menunjukkan bagaimana gagasan-gagasan Pencerahan diadaptasi secara strategis untuk memperkuat otoritas negara dan menjaga stabilitas Kekaisaran Rusia yang luas dan multietnis. Melalui instrumen hukum seperti *Nakaz*, reformasi administratif yang sistematis pada 1775, serta kebijakan toleransi beragama, Yekaterina membangun kerangka tatanan sosial yang berfungsi untuk menciptakan keteraturan dan kepatuhan. Namun, semua reformasi tersebut tetap dijalankan dalam batasan struktur kekuasaan absolut yang tidak membuka ruang bagi kesetaraan politik atau pembebasan kelas bawah. Oleh karena itu, kebijakan sosial Yekaterina bukanlah upaya transformasi radikal, melainkan proyek modernisasi yang dikendalikan dari atas, di mana rasionalitas dan kemajuan digunakan untuk mempertahankan sistem monarki dan memperluas kontrol atas seluruh wilayah Kekaisaran Rusia.

Yekaterina II melihat pendidikan sebagai kunci kemajuan dan kestabilan negara. Terinspirasi Pencerahan, ia mendorong reformasi untuk mencetak warga terdidik, patuh, dan berguna, dengan mendirikan sekolah baru, termasuk untuk perempuan, serta menyelaraskan kurikulum agar sistem pendidikan nasional mendukung rasionalitas dan kekuasaan negara.

Yekaterina II melakukan reformasi besar dalam pendidikan Rusia dengan mendirikan sekolah-sekolah negeri untuk anak laki-laki dan perempuan di seluruh

⁹² V. P. Gridnev, *op.cit.*, hlm 125

⁹³ V. P. Gridnev, *op.cit.*, hlm 126

negeri yang beroperasi secara independen dari pengaruh gereja. Pendidikan sekuler ini merupakan terobosan pada zamannya dan sejalan dengan pemikiran Pencerahan. Yekaterina menegaskan pentingnya peran negara dalam mengatur pendidikan bagi rakyat banyak, bukan gereja. Ia juga sangat mempercayai bahwa perempuan harus mendapatkan pendidikan setara dengan laki-laki. Prinsip-prinsip ini menjadi dasar utama reformasi pendidikan yang dilakukannya, yang bertujuan membentuk warga negara yang baik dan terdidik⁹⁴.

Kebijakan pendidikan Yekaterina II tidak semata-mata ditujukan untuk mencerdaskan rakyat, tetapi juga berfungsi sebagai sarana pembentukan elite budaya baru yang sesuai dengan cita-cita negara. Berbeda dengan pendekatan praktis yang ditekankan oleh Peter I, Yekaterina II, bekerja sama dengan Ivan Betskoi, mengedepankan pendidikan moral dan spiritual sebagai prioritas utama dalam pembentukan karakter warganya⁹⁵.

Ivan Ivanovich Betskoi adalah tokoh kunci dalam reformasi pendidikan pada masa Yekaterina II. Ia merupakan penasihat utama sang permaisuri dalam bidang pendidikan dan dikenal sebagai pendukung kuat gagasan Pencerahan. Pada tahun 1763, Betskoi menyusun *General Plan for the Education of Youth of Both Sexes*, yang menyatakan bahwa pendidikan seharusnya tidak hanya mencerdaskan, tetapi juga membentuk moral dan karakter warga negara. Ia mengusulkan agar anak-anak dididik dalam institusi tertutup yang bebas dari pengaruh lingkungan sosial yang buruk, sebuah sistem yang menempatkan negara sebagai pengganti peran orang tua⁹⁶

Gagasananya dipengaruhi oleh pemikiran Rousseau, namun diarahkan untuk mendukung kekuasaan negara. Ide-ide ini diwujudkan melalui pendirian berbagai lembaga pendidikan, seperti Institut Smolny, Rumah Yatim Negara, dan Sekolah Komersial Moskow. Reformasi ini menunjukkan bahwa pendidikan digunakan sebagai instrumen strategis dalam proyek modernisasi Rusia, meskipun realisasinya

⁹⁴ Madison McLoy, *Digital Humanities at A-State: Catherine the Great's Reform of Russian Education*, (2021). Hlm 2

⁹⁵ Victoria Ivleva, “Catherine II as Female Ruler: The Power of Enlightened Womanhood,” *Библиотика: E-Journal of Eighteenth-Century Russian Studies*, Vol. 3 (2015): 44.

⁹⁶ Alexander M. Martin, *Enlightened Metropolis: Constructing Imperial Moscow, 1762–1855* (Oxford University Press, 2013), hlm. 62–63.

menghadapi kendala sumber daya dan resistensi dari kelompok konservatif⁹⁷.

Pada tahun 1765, Yekaterina II mendirikan sekolah khusus bagi mereka di bawah naungan Institut Smolny. Pada tahun 1765, Yekaterina II mendirikan sekolah khusus bagi mereka di bawah naungan Institut Smolny. Sekolah ini memiliki kurikulum yang lebih praktis, dengan penekanan pada keterampilan rumah tangga dan kerajinan, sehingga para siswi dapat mempersiapkan diri untuk bekerja sebagai guru bahasa asing, pengajar musik, atau dalam bidang seni lainnya⁹⁸.

Educational Society of Noble Maidens didirikan merupakan Institut Anak Perempuan Bangsawan, lembaga pendidikan terbuka pertama untuk perempuan di Rusia. Sebelumnya, pendidikan bagi perempuan biasanya dilakukan di rumah. Institut Smolny dirancang untuk menampung 200 siswi usia 4-6 tahun dengan masa pendidikan selama 15 tahun⁹⁹. Selain untuk kalangan bangsawan, Yekaterina II juga memperluas akses pendidikan kepada gadis-gadis dari kelas menengah

Kebijakan ini, Yekaterina II berharap pendidikan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan berkontribusi dalam membentuk warga negara yang berpengetahuan sekaligus meningkatkan peran perempuan dalam kehidupan sosial dan budaya Rusia. Meskipun demikian, keterbatasan jumlah tenaga pengajar profesional dan sumber daya membuat pelaksanaan reformasi pendidikan ini tidak sepenuhnya mencapai skala yang diharapkan¹⁰⁰.

Yekaterina II secara aktif terlibat dalam proyek pendidikan perempuan sebagai bagian dari misi peradaban negara. Ia menunjukkan perhatian pribadi terhadap siswi Institut Smolny, menjalin komunikasi langsung, dan sering menghadiri kegiatan lembaga tersebut. Pendidikan di Smolny tidak hanya bertujuan memberikan keterampilan domestik dan sosial, tetapi juga membentuk citra perempuan bangsawan yang ideal menurut nilai-nilai Pencerahan—berbudi pekerti,

⁹⁷ Cynthia H. Whittaker, *The Origins of Modern Russian Education: An Intellectual Biography of Ivan Betskoy, 1704–1795* (Northern Illinois University Press, 1984), hlm. 97–105.

⁹⁸ S.T. Mahamatova, *Smolny Institut Blagorodnykh Devits sebagai Model Sosialisasi Siswa di Lembaga Pendidikan Tipe Tertutup*, 2021, hlm. 125.

⁹⁹ Nataliya M. Rumyantseva *et al.*, “Reformasi Pendidikan pada Masa Yekaterina II,” *Journal of History Culture and Art Research* (Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi), Vol. 7, No. 1 (Maret 2018): 49.

¹⁰⁰S.T. Mahamatova, *op.cit.*, hlm 126

terdidik, dan mampu menjalankan peran sosial baru, seperti pendidik atau pengelola rumah tangga. Meski pelaksanaannya tidak selalu sejalan dengan visi ideal dalam statuta, institut ini menjadi simbol penting dari upaya negara membentuk identitas perempuan modern dalam kerangka moral, budaya, dan sosial baru¹⁰¹.

Meskipun reformasi pendidikan Yekaterina II menandai langkah penting dalam modernisasi Rusia, pelaksanaannya menghadapi berbagai kendala yang menghambat pencapaian visi ideal sang permaisuri. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan tenaga pengajar profesional yang memadai, sehingga kualitas pengajaran di banyak sekolah belum merata. Selain itu, resistensi dari kelompok bangsawan konservatif yang khawatir akan perubahan sosial dan politik turut memperlambat reformasi ini. Walaupun demikian, kebijakan ini berhasil memperluas akses pendidikan, terutama bagi perempuan dan kelas menengah, yang sebelumnya terbatas pada pendidikan informal atau rumah tangga. Pada akhir abad ke-18, jumlah sekolah di Rusia meningkat secara signifikan, mencerminkan perkembangan sistem pendidikan yang mulai terorganisir dan berdampak pada pembentukan warga negara yang lebih terdidik dan berpengetahuan¹⁰².

Reformasi pendidikan Yekaterina II memberikan kontribusi nyata terhadap perubahan struktur sosial di Rusia. Dari perspektif feminism liberal, kebijakan ini mencerminkan langkah awal penting menuju kesetaraan gender melalui perluasan akses pendidikan bagi perempuan. Feminisme liberal menekankan pentingnya pemberdayaan individu melalui pendidikan dan hak-hak sipil yang setara. Upaya Yekaterina membuka ruang bagi perempuan untuk memperoleh pengetahuan bukan hanya sebagai pelengkap rumah tangga, tetapi sebagai bagian dari warga negara yang rasional dan mampu berpartisipasi dalam kehidupan publik, sejalan dengan cita-cita emansipasi dalam kerangka negara modern.

3.5 Kebijakan Luar Negeri Yekaterina 1765-1775

Pada masa Yekaterina II, kebijakan luar negeri Rusia berkembang pesat dengan tujuan menjadikan Rusia kekuatan besar di Eropa. Melalui perang,

¹⁰¹ Victoria Ivleva, *op.cit.*, hlm 45

¹⁰² Raffaella Faggionato, *Enlightened Reform in Eighteenth-Century Russia: Catherine II and the Education of the Nation* (Palgrave Macmillan, 2011), hlm. 87-95.

diplomasi, dan ekspansi wilayah, Rusia memperluas pengaruhnya ke Laut Hitam, Balkan, dan Polandia, sekaligus memperkuat stabilitas dan legitimasi pemerintahannya. Yekaterina meyakini bahwa kebijakan luar negeri adalah tugas utama seorang penguasa dan sejak awal masa pemerintahannya, ia mengambil keputusan sendiri. Salah satu tantangan pertamanya adalah mengoreksi kebijakan luar negeri buruk dari Peter III. Pada Juli 1762, Dewan Urusan Luar Negeri meminta arahan darinya, dan jawaban Yekaterina menunjukkan pemahaman yang kuat serta keinginannya untuk memantau semua informasi diplomatik secara langsung¹⁰³.

Yekaterina II setelah berhasil menggulingkan Peter III segera menarik pasukan Rusia dari Perang Tujuh Tahun melawan Prusia untuk mengutamakan perdamaian dan mengokohkan kekuasaannya. Akibatnya, Rusia dikecualikan dari negosiasi damai antara Austria dan Prusia yang mengakhiri perang tersebut. Setelah memastikan perdamaian dan mengokohkan kekuasaannya, Yekaterina mulai mengambil langkah strategis dalam kebijakan luar negerinya¹⁰⁴. Dan langkah pertama kebijakan luar negerinya adalah untuk melemahkan Polandia

Intervensi Rusia pada Polandia di awali dengan menarik kembali Ernest Johann Biron dari pengasingan dan mengembalikan gelarnya sebagai Adipati Courland. Namun, Pangeran Katolik Roma Charles dari Sachsen sudah ditunjuk sebagai penguasa oleh ayahnya, Raja Polandia, yang mengklaim hak atas Courland. Untuk mempertahankan pengaruh Kekaisara Rusia di Courland, Yekaterina membatalkan rencana perjanjian yang sudah disusun sebelumnya dengan Prusia terkait Curlandia. Perjanjian itu kemungkinan akan memperkuat pengaruh Prusia di wilayah tersebut melalui dukungan kepada Pangeran Georg Ludwig dari Holstein (yang bekerja sama dengan Prusia). Sebaliknya, Yekaterina memerintahkan diplomat Rusia untuk mendukung Adipati Biren, yang sempat diasingkan namun masih bergantung dan setia pada Rusia¹⁰⁵.

Di sisi lain, Pangeran Charles dari Sachsen, yang ditunjuk oleh Raja Polandia

¹⁰³ Isabel de Mariaga., *op.cit.*, hlm 186

¹⁰⁴ *Ibid.*, 187

¹⁰⁵ E. A. Brayley Hodgetts, *op.cit.*, hlm 226

sebagai penguasa Courland, mencoba mempertahankan posisinya di istana. Yekaterina bertekad menggusur Pangeran Charles demi menjaga kepentingan Rusia di wilayah tersebut. Meskipun ia menyatakan tidak berniat menaklukkan Courland secara langsung. Yekaterina tetap bersikeras mempertahankan klaim Biren dan menguatkan pengaruh Rusia atas Courland. Kebijakan ini memperlihatkan pendekatan Yekaterina yang mengutamakan dominasi politik dan pengaruh strategis melalui dukungan pada tokoh-tokoh yang loyal, menjadikan Courland semacam protektorat Rusia tanpa harus melakukan aneksasi langsung.

Pada tahun 1764 dan 1769, Prusia dan Rusia menandatangani perjanjian aliansi yang menentang reformasi di Polandia dan menjaga kondisi anarki di negara tersebut. Pada awal pemerintahan Raja Stanislaus Augustus (1764–1766), ia bersama keluarga Czartoryski berupaya mendorong reformasi, namun ditentang keras oleh Yekaterina II dan Frederick II. Mereka juga menuntut pemulihhan hak politik bagi bangsawan Protestan dan Ortodoks. Karena sejak 1733 kelompok ini telah dikeluarkan dari lembaga-lembaga politik, Yekaterina menekan pemerintah Polandia agar mengeluarkan undang-undang yang memberikan kembali kesetaraan politik. Hal ini dilakukan sebagai alat politik untuk memperluas pengaruh mereka di dalam Polandia¹⁰⁶.

Upaya intervensi Rusia dalam politik internal Polandia mencapai puncaknya pada Sejm¹⁰⁷ tahun 1766. Setelah gagal memaksakan undang-undang yang mengembalikan hak politik bagi kaum Protestan dan Ortodoks, Yekaterina II mendorong pembentukan beberapa konfederasi di wilayah Polandia. Salah satu momen paling penting pada awal pemerintahan Stanisław Augustus terjadi pada tahun 1766, ketika berlangsung sidang Sejm yang membahas isu-isu krusial dalam hubungan Polandia-Rusia. Ketegangan meningkat akibat tidak dipenuhinya tuntutan Permaisuri Yekaterina II terkait persatakeberhasilan militer.

Konfederasi Bar awalnya memiliki beberapa keunggulan, tetapi rencana mereka gagal, termasuk upaya penculikan Raja Poniatowski yang berakhir kacau.

¹⁰⁶ Jacek Kordel, “Catherine the Great, Voltaire, and the Russian Intervention in Poland, 1767–1771,” *The Historical Journal* 62, no. 3 (2019): 505.

¹⁰⁷ Parlemen atau majelis legislatif di Polandia

Kekacauan di Polandia dimanfaatkan Yekaterina II untuk mengirim lebih banyak pasukan Rusia, namun hal ini justru mendorong lebih banyak warga Polandia bergabung dengan konfederasi membuat Rusia kehilangan kendali. Ketika provinsi-provinsi lain ikut bergabung, perang menyebar ke selatan. Meski Ottoman awalnya netral, konflik memburuk setelah Cossack Rusia. Pada Juli 1768, sebuah kelompok haydamaki menyerang kota Balta, yang menjadi titik balik dalam eskalasi perang. Pasukan Cossack menyerang kota Balta di wilayah Krimea saat mengejar anggota Konfederasi Polandia. Duta besar Rusia untuk Turki mendesak agar konflik dihentikan demi menjaga hubungan baik dengan Kesultanan Ottoman, tetapi permintaan itu diabaikan¹⁰⁸.

Insiden Balta menjadi pemicu utama keterlibatan Kesultanan Ottoman dalam konflik, menandai perubahan besar dalam dinamika regional. Tumpahnya darah Muslim akibat serangan tersebut memicu kemarahan di Istanbul, hingga mendorong Mufti Agung mengeluarkan fatwa jihad melawan Rusia. Perang pun tak terhindarkan. Dengan pecahnya Perang Rusia-Turki 1768–1774, Yekaterina II harus menghadapi dampak dari ekspansi militeranya di Polandia yang berujung pada konflik yang lebih luas. Peristiwa ini memperlihatkan bagaimana ambisi kekuasaan dan intervensi asing di Polandia dapat memicu ketegangan internasional, serta menjadi ujian besar bagi diplomasi dan kekuatan militer Rusia di bawah kepemimpinan Yekaterina II.

¹⁰⁸ Muhammed Çelikkaya, *The Great Powers and Poland: The National and International Dynamics Behind the First Partition of Poland*, Master's Thesis, Department of International Relations, İhsan Doğramacı Bilkent University, Ankara, September 2014, hlm.50