

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RETRIBUSI PELAYANAN PARKIR DI TEPI JALAN UMUM

THE IMPLEMENTATION OF THE PARKING SERVICE RETRIBUTION POLICY FOR PUBLIC ROADS

Muhammad Afandi

Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tadulako, Palu

*Koresponden email: afanditadulako@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini didesain menggunakan metode kualitatif. Metode tersebut dianggap dapat menemukan masalah yang diteliti karena keterlibatan peneliti dalam proses penelitian dan penelitian kualitatif lebih menekankan makna. Sampel atau informan penelitian ini terdiri dari aparatur di Dinas Perhubungan Kota Palu dan masyarakat sasaran kebijakan. Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive. Pertimbangan menggunakan metode tersebut karena penentuan informan dilakukan secara spesifik kepada informan yang dipilih harus memahami maksud dan tujuan penelitian. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam, dan telaah dokumen tertulis, serta analisis data interaktif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum Kota Palu dinilai kurang optimal, hal tersebut dilihat dari aspek isi kebijakan yang dinilai tidak memberikan pengaruh bagi masyarakat, tidak memberikan manfaat bagi masyarakat, tidak membawa perubahan serta sumberdaya yang dikerahkan kurang memadai. Akan tetapi aspek isi kebijakan yang sudah baik terlihat dari kedudukan pembuat kebijakan serta pelaksana kebijakan tersebut. Aspek konteks implementasi terlibat baik karena tidak ada kekuasaan dan kepentingan tertentu yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, tidak adanya karakteristik lembaga atau penguasa yang merugikan kelompok sasaran serta mempunyai sikap patuh dan daya tanggap yang baik.

Kata kunci: Implementasi kebijakan; kebijakan; kebijakan publik; retribusi parkir

ABSTRACT

This research used a qualitative method. This method is considered to be able to find the problem under study due to the involvement of researchers in the research process and qualitative research which emphasizes meaning. The informants of this research were the apparatus of the Transportation Service in Palu City and the target community of the policy. The informant was determined using a purposive sampling technique to specifically select informants who understand the aims and objectives of the research. Data were collected by observation, in-depth interviews, and document reviews. The data were analyzed using interactive data analysis covering data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results showed that the implementation of the parking retribution policy on the public roads of Palu City was considered less optimal. It is based on the aspect of content of the policy which is considered to not influence the community, provide no benefits to the community, does not bring about change and has inadequate resources. However, the good aspects can be seen from the position of policymakers and implementers. The aspect of the implementation context is good as there are no specific powers and interests involved in implementing the policy, no characteristics of institutions or authorities that are detrimental to the target group, and have a good attitude of obedience and responsiveness.

Keywords: Policy implementation; policy; public policy; parking retribution

PENDAHULUAN

Sektor transportasi merupakan salah satu kontributor utama eksternalitas perkotaan (Calthrop & Proost, 1998; Solecki dkk., 2015; Woodcock dkk., 2009). Hal ini berkaitan berdampak pada masalah perparkiran. Masalah parkir memang klasik di kota-kota besar, karena sudah terjadi sejak ber-

tahun-tahun yang lalu (Ilham, Yutanto, Shonhadji, & Ekaningtias, 2020). Fasilitas pelayanan parkir telah menjadi masalah substansial yang sering terjadi di kota-kota besar dan kota-kota yang sedang berkembang di Indonesia (Asidin, Jinca, & Sitepu, 2017).

Masalah parkir yang terjadi adalah jumlah

kendaraan yang parkir di badan jalan lebih banyak daripada yang parkir di luar badan jalan (Mudjanarko, Sulistio, Djakdar, & Wicaksono, 2013). Kondisi tersebut menimbulkan kemacetan dan menjadi pemandangan umum di berbagai daerah di Indonesia. Kemacetan merupakan masalah transportasi utama di kota-kota besar, termasuk di Indonesia (Basri Said & Syafey, 2021; Farda & Balijepalli, 2018).

Kondisi tersebut membuat berbagai pemerintah daerah di Indonesia mengeluarkan kebijakan perparkiran yang tentunya untuk mengurangi kemacetan, dan di sisi lain untuk menambah pendapatan asli daerah. Kebijakan perparkiran di Indonesia menekankan pada masalah retribusi karena tujuannya untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum di Kota Palu. Retribusi jasa umum merupakan salah satu pendapatan yang besar sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 8 Tahun 2011 tentang retribusi jasa umum dan telah mengalami perubahan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang perubahan retribusi parkir di tepi jalan umum (Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016, 2016). Kebijakan tersebut merupakan suatu produk dari perumusan kebijakan yang kemudian dimuat dalam bentuk regulasi.

Seiring perjalanan kebijakan publik di Kota Palu retribusi parkir di tepi jalan umum telah berjalan dan di implementasikan pada Dinas Perhubungan Kota Palu. Implementasi kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum berupa pungutan retribusi yang merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan sesuai proses pemenuhan Pelayanan Publik kepada Pihak-Pihak yang berkepentingan.

Keberadaan kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum merupakan tantangan bagi dinas dalam implementasinya. Kebijakan parkir merupakan tantangan utama (Barter, 2012). Mengapa menjadi tantangan, karena masalah perparkiran ini sangat masif di Indonesia dan hampir seluruh masalah yang dihadapi sama. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Dinas Perhubungan Kota Palu.

Terdapat tiga alasan untuk kebijakan parkir menjadi penting. Alasan pertama yang berfungsi sebagai kebijakan terbaik; kedua untuk mengendalikan kemacetan, pelengkap pungutan perparkiran di jalan (Calthrop & Proost, 1998; Calthrop, Proost, & van Dender, 2000). Hal itu dapat mengurangi kemacetan dan dapat meningkatkan pendapat daerah karena jika kebijakan retribusi

parkir di tepi jalan umum tidak dijalankan secara efektif maka akan menimbulkan masalah. Parkir menjadi masalah yang tidak henti-hentinya, dengan semakin banyaknya kendaraan berdampak pada cara memarkir kendaraan (Ilham dkk., 2020). Hal tersebut menjadi titik tolak dilakukannya penelitian ini dengan tujuan untuk menganalisis kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum di Kota Palu.

METODE

Penelitian ini menekankan pada metode kualitatif. Metode tersebut memberikan informasi dalam analisis dengan dialog (Aveling, Gillespie, & Cornish, 2015) dan melakukan studi kualitatif memerlukan komitmen yang kuat (Chamberlain, 2009). Selanjutnya sampel atau informan penelitian ini terdiri dari aparatur di Dinas Perhubungan Kota Palu dan masyarakat sasaran kebijakan. Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive. Pertimbangan menggunakan metode tersebut karena penentuan informan dilakukan secara spesifik kepada informan yang dipilih harus memahami maksud dan tujuan penelitian. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam, dan telaah dokumen tertulis, serta analisis data interaktif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Nasution, 1996).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini bertujuan untuk untuk menganalisis kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum di Kota Palu. Implementasi kebijakan dapat dikaitkan dengan hasil yang telah dikerjakan oleh pemerintah (Feis, 2009). Implementasi dalam kebijakan ini melihat lebih jauh tentang kebijakan retribusi parkir di tepi jalan umum. Proses implementasi sebagai proses administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Aktivitas implementasi dilihat isi kebijakan dan konteks implementasi (Grindele, 1980).

Isi Kebijakan

1. Kepentingan yang Terpengaruhi oleh Kebijakan
Kebijakan dapat berhasil dilaksanakan, jika isi kebijakan tersebut tidak hanya memenuhi kepentingan pembuat kebijakan namun juga melihat aspek sasaran kebijakan itu sendiri, sehingga bukan hanya implementor yang berhasil melaksanakannya namun juga sasaran yang menjadi target kebijakan mau menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, kebijakan pemerintah dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 9 Tahun 2016 tentang retribusi parkir di tepi jalan umum hanya mengatur tentang

tarif parkir sehingga tidak mementingkan kepentingan masyarakat. Kepentingan yang dimaksud dalam kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum yakni keamanan dan kenyamanan yang diperoleh masyarakat selaku pengguna parkir di tepi jalan umum.

2. Jenis Manfaat yang Akan Dihasilkan

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat. Ada dua manfaat yang kiranya dapat diperoleh dari kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, yakni manfaat bagi implementor dalam hal ini pembuat kebijakan dan manfaat yang diperoleh masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan tersebut. Pemerintah Kota Palu melalui Dinas Perhubungan Kota Palu sebagai pelaksana retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum memperoleh manfaat yakni mampu menertibkan perparkiran di tepi jalan umum serta dapat meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Palu. Sedangkan manfaat yang diperoleh sasaran kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum yakni masyarakat lebih tertib melakukan parkir serta memperoleh rasa nyaman dan aman dalam memarkirkan kendaraannya. Melihat kenyataan dilapangan bahwa manfaatnya hanya dirasakan oleh Pemerintah karena mampu meningkatkan PAD Kota Palu. Namun bagi masyarakat tidak ada manfaat dari kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, karena pelayanan perparkiran yang baik tidak dirasakan oleh masyarakat, bahkan naiknya tarif parkir hanya terkesan membebani masyarakat karena tidak disertai dengan kualitas parkir yang baik pula.

Kesimpulan yang bisa diambil bahwa manfaat kebijakan masih belum dirasakan masyarakat sehingga belum bisa sepenuhnya menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Derajat Perubahan yang Diinginkan

Isi kebijakan harus memuat apa yang diinginkan dari implementor dalam membuat kebijakan tersebut, sehingga kebijakan tersebut dianggap perlu untuk dibuat dan dilaksanakan. Dalam kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, isi kebijakan harus memuat perubahan yang diharapkan dari terlaksananya kebijakan tersebut, dimana derajat perubahan dapat dilihat dengan membandingkan kondisi dan realita yang terjadi saat ini dengan kondisi yang diharapkan dengan adanya kebijakan tersebut. Berdasarkan pengamatan penulis, derajat perubahan yang diinginkan dari kebijakan peraturan

daerah tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum telah dicapai, yakni pendapatan asli daerah yang bersumber dari retribusi parkir dapat meningkat seiring dengan naiknya tarif parkir di tepi jalan umum. Perubahan juga dirasakan oleh juru parkir di Kota Palu, dengan naiknya tarif parkir di tepi jalan umum maka pendapatan yang diperoleh setiap harinya juga mengalami kenaikan yang berdampak kepada pendapatan dan kesejahteraan juru parkir yang dapat meningkat dari sebelumnya. Namun derajat perubahan atas retribusi tarif parkir di tepi jalan umum tidak dirasakan oleh masyarakat Kota Palu selaku pengguna perparkiran di tepi jalan umum, karena masyarakat tidak merasakan perubahan dari segi kualitas dan mutu perparkiran di tepi jalan umum, masih terkesan tidak memberikan kenyamanan bagi pengguna maupun kendaraan bermotor yang diparkir di tepi jalan umum.

4. Kedudukan Pembuat Kebijakan

Kedudukan pembuat kebijakan perlu dituang dalam isi kebijakan agar menjadi pedoman bahwa kebijakan tersebut dibuat oleh orang atau institusi yang memiliki keterkaitan dan kompetensi dalam kebijakan tersebut. Dalam hal kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, kedudukan pembuat kebijakan dalam hal ini Pemerintah Kota Palu perlu dituang dalam isi kebijakan, agar implementor atau pelaksana kebijakan yakni Dinas Perhubungan Kota Palu dapat melaksanakannya karena kedudukan pembuat kebijakan lebih tinggi dibandingkan pelaksana kebijakan. Berdasarkan pengamatan penulis, Peraturan Daerah tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dibuat dan ditetapkan oleh Wali Kota Palu, yang sebelumnya diajukan rancangan peraturan daerahnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu untuk dibahas bersama dan kemudian diputuskan menjadi peraturan daerah. Kedudukan Kepala Daerah dalam peraturan daerah merupakan kewenangan yang dimiliki selaku pimpinan tertinggi Pemerintahan, karena segala bentuk Kebijakan dan Peraturan yang berkaitan erat dengan pelaksanaan pemerintahan daerah harus ditetapkan oleh Wali Kota sehingga kedudukan Wali Kota Palu sangat jelas dalam kebijakan tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum.

5. Pelaksana Program

Kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan Kota Palu selaku SKPD yang mengatur dan mengelola tentang perparkiran. Pentingnya implementor tertuang dalam isi kebijakan agar mekanisme atau prosedur pelaksana kebijakan

retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dapat diketahui, baik itu bagi Pemerintah Kota Palu maupun masyarakat Kota Palu sebagai sasaran kebijakan. Menurut pengamatan penulis, pelaksana kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Palu selaku SKPD yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola perparkiran yang ada di Kota Palu, melalui Bidang Lalu Lintas dan Angkutan pada Seksi Lalu lintas dan perparkiran. Akan tetapi, penulis menilai masyarakat Kota Palu sebagai kelompok sasaran kebijakan dan pengguna jasa perparkiran kurang mengetahui pelaksana kebijakan tentang retribusi parkir di tepi jalan umum, karena kebijakan tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat Kota Palu secara luas sehingga informasi yang diperoleh masyarakat hanya terbatas pada tarif parkir dan melalui juru parkir pada saat memarkirkan kendaraan.

6. Sumber Daya yang Dikerahkan

Sumber daya salah satu aspek yang mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan dilaksanakan, karena dengan sumber daya yang memadai, akan menunjang keberhasilan implementasi kebijakan, sebaliknya jika kebijakan tidak didukung oleh sumber daya yang optimal maka implementasi kebijakan tidak dapat optimal. Menurut pengamatan penulis, sumberdaya manusia Dinas Perhubungan Kota Palu dalam melaksanakan kebijakan tentang retribusi parkir di tepi jalan umum sudah cukup memadai, hal tersebut terlihat dari informasi yang diperoleh juru parkir tentang tarif retribusi parkir baik diperoleh langsung dari petugas Dinas Perhubungan dilapangan maupun melalui selebaran yang diedarkan kepada semua juru parkir yang ada di Kota Palu. Selain itu pula petugas pemungut telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang ada, sehingga tidak ada keterlambatan pemungutan retribusi parkir terhadap juru parkir. Namun, keterbatasan sumberdaya juga dapat dilihat dari aspek sasaran kebijakan, dimana masyarakat kurang mengetahui informasi tentang retribusi parkir ditepi jalan umum oleh Dinas Perhubungan baik secara langsung melalui sosialisasi maupun melalui media, dikarenakan anggaran untuk melakukan sosialisasi tersebut sangat besar dan tidak ada alokasi anggaran untuk kegiatan tersebut sehingga tidak dapat dilakukan secara menyeluruh kepada masyarakat Kota Palu.

Konteks Implementasi

1. Kekuasaan, Kepentingan, Strategi Aktor Terlibat

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya, dalam hal ini Dinas Perhubungan Kota Palu. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program atau kebijakan dalam hal ini kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, maka implementor akan menyusun strategi guna mencapai apa yang diinginkan dalam implementasi kebijakan tersebut. Sehingga pelaksanaan kebijakan bukan lagi sesuai dengan tujuan yang diharapkan, namun berdasarkan keinginan dari implementor. Menurut pengamatan penulis, Peraturan Daerah Kota Palu tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum tidak berkaitan dengan kekuasaan tertentu serta tidak memiliki kepentingan pribadi atau golongan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Palu selaku pelaksana kebijakan, sehingga tidak membutuhkan strategi tersendiri dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang tertuang pada retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum hanya bertujuan untuk mengatur kondisi perparkiran yang kian bertambah wilayahnya di Kota Palu, selain itu pula tarif yang dikenakan bagi pengguna parkir sangat rasional sehingga jauh dari kesan meraup keuntungan yang besar bagi pemerintah daerah. Retribusi parkir yang ditarik melalui juru parkir akan disetor ke kas daerah melalui Dinas Perhubungan Kota Palu.

2. Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Sebagai pelaksana dari kebijakan retribusi pelayanan di tepi jalan umum, Dinas Pendapatan Kota Palu tetap mengacu kepada ketentuan yang berlaku, dimana taat dan patuh pada peraturan yang telah dikeluarkan oleh Wali Kota Palu, sehingga untuk mencapai pelaksanaan yang efektif diperlukan karakteristik Dinas Pendapatan Kota Palu dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Berdasarkan pengamatan penulis, Dinas Perhubungan Kota Palu patuh atas keputusan Wali Kota dalam bentuk peraturan daerah tentang retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dengan melaksanakan sosialisasi dalam bentuk himbauan baik secara langsung maupun melalui surat edaran kepada juru parkir sebagai eksekutor retribusi parkir dilapangan. Akan tetapi, Dinas Perhubungan Kota Palu kurang optimal dalam memberikan respon terhadap daya tanggap yang diberikan oleh juru parkir maupun masyarakat.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum dalam meningkatkan pendapatan asli Daerah Kota Palu dapat dilihat

dari dua aspek, yakni aspek isi kebijakan dan aspek konteks implementasi. Implementasi kebijakan yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Palu dinilai kurang optimal, hal tersebut dilihat dari aspek isi kebijakan yang dinilai tidak memberikan pengaruh bagi masyarakat, tidak memberikan manfaat bagi masyarakat, tidak membawa perubahan serta sumberdaya yang dikerahkan kurang memadai. Akan tetapi aspek isi kebijakan yang sudah baik terlihat dari kedudukan pembuat kebijakan serta pelaksana kebijakan tersebut. Aspek konteks implementasi terlibat baik karena tidak ada kekuasaan dan kepentingan tertentu yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, tidak adanya karakteristik lembaga atau penguasa yang merugikan kelompok sasaran serta mempunyai sikap patuh dan daya tanggap yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asidin, Jinca, M. Y., & Sitepu, G. (2017). An Analysis of The Road Parking At The Area of Laelangi Market In Baubau City, Southeast Sulawesi Province-Indonesia. *International Refereed Journal of Engineering and Science (IRJES)*, 6(1), 53–58.
- Aveling, E.-L., Gillespie, A., & Cornish, F. (2015). A qualitative method for analysing multivoicedness. *Qualitative Research*, 15(6), 670–687. <https://doi.org/10.1177/1468794114557991>
- Barter, P. A. (2012). Off-street parking policy surprises in Asian cities. *Cities*, 29(1), 23–31. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.06.007>
- Basri Said, L., & Syafey, I. (2021). The scenario of reducing congestion and resolving parking issues in Makassar City, Indonesia. *Case Studies on Transport Policy*, 9(4), 1849–1859. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2021.10.004>
- Calthrop, E., & Proost, S. (1998). Road Transport Externalities. *Environmental and Resource Economics*, 11(3), 335. <https://doi.org/10.1023/A:1008267917001>
- Calthrop, E., Proost, S., & van Dender, K. (2000). Parking Policies and Road Pricing. *Urban Studies*, 37(1), 63–76. <https://doi.org/10.1080/0042098002294>
- Chamberlain, B. (2009). Phenomenology: A Qualitative Method. *Clinical Nurse Specialist*, 23(2), 52–53. <https://doi.org/10.1097/NUR.0b013e3181996ae5>
- Farda, M., & Balijepalli, C. (2018). Exploring the effectiveness of demand management policy in reducing traffic congestion and environmental pollution: Car-free day and odd-even plate measures for Bandung city in Indonesia. *Case Studies on Transport Policy*, 6(4), 577–590. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2018.07.008>
- Feis, I. (2009). Implementasi kebijakan: Perspektif, model dan kriteria pengukurannya. *Gema Eksos*, 5(1), 218199.
- Grindele, M. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: New Jersey: Princeton University Press.
- Ilham, R., Yutanto, H., Shonhadji, N., & Ekaningtias, D. (2020). Analysis of the Acceptance Factor of Android-Based Parking Information Systems in Indonesia. *Communications - Scientific Letters of the University of Zilina*, 22(2), 97–106.
- Mudjanarko, S. W., Sulistio, H., Djakdar, L., & Wicaksono, A. (2013). Behaviour Model of Motor Cycle User in Selecting Parking Location (Case Study in Surabaya City of Indonesia). *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, 3(7), 842–846.
- Nasution. (1996). *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016. (2016). *Tentang perubahan retribusi parkir di tepi jalan umum*.
- Solecki, W., Seto, K. C., Balk, D., Bigio, A., Boone, C. G., Creutzig, F., ... Zwickel, T. (2015). A conceptual framework for an urban areas typology to integrate climate change mitigation and adaptation. *Urban Climate*, 14, 116–137. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2015.07.001>
- Woodcock, J., Edwards, P., Tonne, C., Armstrong, B. G., Ashiru, O., Banister, D., ... Roberts, I. (2009). Public health benefits of strategies to reduce greenhouse-gas emissions: Urban land transport. *The Lancet*, 374(9705), 1930–1943. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)61714-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)61714-1)